

Die regionale Inzidenz des deutschen Steuersystems

Färber, Gisela

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Färber, G. (2005). Die regionale Inzidenz des deutschen Steuersystems. In G. Färber (Hrsg.), *Das föderative System in Deutschland: Bestandsaufnahme, Reformbedarf und Handlungsempfehlungen aus raumwissenschaftlicher Sicht* (S. 146-173). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-338751>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Gisela Färber

Die regionale Inzidenz des deutschen Steuersystems

S. 146 bis 173

Aus:

Gisela Färber (Hrsg.)

Das föderative System in Deutschland

Bestandsaufnahme, Reformbedarf und
Handlungsempfehlungen aus raumwissenschaftlicher Sicht

Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 224

Hannover 2005

Die regionale Inzidenz des deutschen Steuersystems

Gliederung

1. Die regionale Inzidenz öffentlicher Einnahmen im föderativen System:
Besteht ein Erkenntnisinteresse?
2. Zum Inzidenzbegriff öffentlicher Finanzströme
3. Die regionale Inzidenz des deutschen Steuersystems
 - 3.1 Regionale Radizierbarkeit dezentraler Steuerquellen als normativer Ausgangspunkt der Finanzierung dezentraler Gebietskörperschaften
 - 3.1.1 Zu den Eigenschaften von Kopfsteuern und anderen theoretischen Steuerkonzepten zur Finanzierung föderativer Systeme
 - 3.1.2 Probleme der regionalen Radizierung von Steuerquellen im Zusammenhang mit Einkommensentstehung und Einkommensverwendung
 - 3.2 Probleme von vertikalen Verflechtungen der Steuerpolitik im föderativen Staat
 - 3.3 Zu den empirischen regionalen Aufkommenswirkungen des deutschen Steuersystems
 - 3.3.1 Die vertikale Verteilung von Steuerquellen in Deutschland
 - 3.3.2 Die horizontale Inzidenz des deutschen Steuersystems
4. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Literatur

1. Die regionale Inzidenz öffentlicher Einnahmen im föderativen System: Besteht ein Erkenntnisinteresse?

Der Konsens in der deutschen Finanzverfassung ist auch durch den Kompromiss zum Länderfinanzausgleich vom Sommer 2001 nicht wieder hergestellt. Vielmehr bedeutet der einstimmig gefasste Beschluss zum Maßstäbengesetz sowie zur Novelle des FAG nur, dass der Länderfinanzausgleich einmal mehr politisch dafür herhalten muss, dass andere Probleme der Finanzverfassung auf den vorgelagerten Stufen des Finanzausgleichs (insb. die der Ausgabenüberwälzung und der vertikalen Steuerverteilung) nicht angegangen wurden. Die Verhandlungen zwischen Bund und Ländern im Kontext der letzten großen Steuerreformen 1999/2000 weisen jedoch darauf hin, dass die regionalen Verteilungswirkungen der Steuergesetzgebung zunehmend wichtiger werden. Mit jeder Absenkung des Ausgleichsgrades des Länderfinanzausgleiches rückten in der Tat die Verteilung des sog. regionalen Aufkommens und der Steuerkraft von Ländern und Gemeinden weiter in den Vordergrund.

Die Kritik am Länderfinanzausgleich fokussiert sich allerdings immer auf die Pflege der Wirtschaftskraft, welche in direkter Relation zur Steuerkraft gesehen wird (vgl. Baretti; Huber; Lichtblau 2001). Die Auswirkungen der regionalen Verwerfungen bundeseinheitlich

geltender Bemessungsgrundlagen und Tarife werden jedoch regelmäßig ignoriert. Es wird ebenso übersehen, dass die Länder selbst direkt keinen Einfluss auf Bemessungsgrundlagen und Tarife haben und über den Bundesrat allenfalls indirekt – über ein Bundesorgan – an der Gesetzgebung beteiligt sind, wobei dieser selten die Rolle des Agenda-Setters übernimmt. Wenn sich einzelne FinanzpolitikerInnen der Länder intensiv in die Steuerpolitik des Bundes einmischen – wie dies in der jüngeren Vergangenheit in der Person des nordrhein-westfälischen Finanzministers Schleußer zu beobachten war, der allerdings der Partei der Opposition auf Bundesebene und der A-Länder-Mehrheit im Bundesrat angehörte –, dann nehmen sie auch selten Länderinteressen wahr, sondern Bundesinteressen. Es war ein Novum, dass Bayern und Nordrhein-Westfalen an den Verhandlungen um die letzte Steuerreform mit eigenen Regionalisierungsmodellen für die Abschätzung der Steuerauffälle teilnahmen. Insofern kann auch hier auf stärker werdende regionale Interessen in der föderalen Steuerpolitik geschlossen werden. Sollte es doch einmal zu Verhandlungen über eine Neuordnung der deutschen Finanzverfassung mit Einführung von Steuerautonomie für die Länder kommen, so werden die regionalen Auswirkungen der Verteilung der Steuerbasen zu überlebenswichtigen Interessen von Ländern und Kommunen.

Über die regionalen Auswirkungen der Einnahmeseite von Finanzverfassungen, insbesondere der mit unitarischen Steuersystemen, ist wenig bekannt. Es gibt wenig theoretische Arbeiten vor allem auch in neuerer Zeit, die Aussagen treffen, wie denn föderative Steuersysteme und die Zuordnung möglicher, auch steuerpolitisch geeigneter Besteuerungsrechte auf die föderativen Ebenen gestaltet sein sollten, vor allem wenn auch die Aspekte einer stärkeren internationalen Verflechtung von Einkommensentstehung und Verwendung berücksichtigt werden. Schließlich strahlt auch der internationale Steuerwettbewerb in der globalisierten Welt auf die regionalen Auswirkungen der nationalen Steuersysteme und der Verschuldung der subnationalen Jurisdiktionen aus. Auch an empirischen Studien mangelt es, vor allem an solchen, welche sich mit den getroffenen Abreden für die regionale Steuerverteilung und ihren Folgen für die jeweiligen öffentlichen Haushalte auseinander setzen. Dieser Fragestellung ist das vorliegende Papier gewidmet, wenn es zunächst nach normativen Leitvorstellungen für eine theoretisch abgesicherte föderative Steuerpolitik sucht. In einem weiteren Abschnitt wird versucht, die steuerpolitische Praxis in Deutschland auf ihre regionalen Wirkungen hin zu untersuchen, soweit dies auf der Basis vorhandenen statistischen Materials möglich ist.

2. Zum Inzidenzbegriff öffentlicher Finanzströme

Die ökonomische Theorie hat die Fragen der regionalen Auswirkungen föderativer Finanzverfassungen bis dato unzureichend behandelt. Von der empirisch theoretischen Seite hat Horst Zimmermann 1981 ein Konzept zur Messung der regionalen Inzidenz öffentlicher Finanzströme entwickelt (Zimmermann 1981). Ausgehend von einem Inzidenzbegriff, der aus der Konjunkturtheorie abgeleitet ist und primäre und totale Einkommenseffekte als binnenregionale und grenzüberschreitende identifiziert, werden öffentliche Einnahmen und Ausgaben im Hinblick auf regionalpolitische Einkommenseffekte thematisiert. Dabei sind sowohl der Saldo zwischen Entzugs- und Zuflusseffekten der Primäreffekte aus Steuerzahlungen und öffentlichen Ausgaben sowie ihre spezifischen regionalen Überwälzungen bis zum Totaleffekt Gegenstand der Analysen.

Bezüglich der aus einer Region abfließenden Steuereinnahmen stellt Zimmermann fest, dass diese „... in ihrer Höhe durch die [vertikale; Einf. d. d. Autorin] Steuerverteilung festgelegt (werden). Zwar ist die absolute Höhe in einem gegebenen Zeitpunkt für eine bestimmte Region von Faktoren wie der regionalen Wirtschaftskraft usw. abhängig, doch liegt die Grundstruktur mit der Steuerverteilung fest“ (Zimmermann 1981: 122). Eine Veränderung des Steuertarifs würde allerdings infolge einer modifizierten regionalen Aufkommensverteilung auch den Zuweisungsbedarf im Finanzausgleich verändern (vgl. Zimmermann 1981).

Indes ist es auch wegen der gewählten Untersuchungsperspektive erklärbar, dass Zimmermann nicht die Frage nach den Determinanten der in der Region verbleibenden Steuereinnahmen aufwirft. Die Zuordnung von Besteuerungsquellen auf die verschiedenen föderativen Ebenen, die konkrete Ausgestaltung der Steuern und ihre vertikale Aufkommensteilung haben jedoch möglicherweise genauso viel Einfluss auf die absoluten und relativen regionalpolitischen Entwicklungsmöglichkeiten wie die Effekte aus Zu- und Abflüssen öffentlicher Finanzströme, zumal die Verwendung der eigenen Einnahmen von Ländern und Gemeinden doch in starkem Maße deren eigener politischer Willensbildung nur begrenzt und – im übrigen scharf kritisiert – in immer stärkerem Maße der übergeordneten Gebietskörperschaft unterworfen ist (Henneke 1999).

So handelt es sich bei den betrachteten Inzidenzen um verschiedene Phänomene:

- Zum einen werden Entzugswirkungen aufgrund der Steuern bzw. Steueranteile, die dem Bund zustehen, und Zuschwemmungen infolge Ausgaben aus Haushalten übergeordneter Gebietskörperschaften auf ihre regionalen bzw. interregionalen Einkommenswirkungen hin analysiert. Hier können zwar ohne Rekurs auf die damit finanzierten Ausgaben keine abschließenden Aussagen über regionale Wirkungen der Finanzströme gemacht werden. Gerade mit Blick auf die horizontalen Ertragsverflechtungen des deutschen Steuersystems können aber durchaus Veränderungen der Einnahmenseite unter regionalen Aspekten überprüft werden.
- Zum anderen werden die Regeln zur horizontalen Verteilung von Besteuerungsquellen und Steuereinnahmen auf ihre regionalen Aufkommenswirkungen hin untersucht. Denn ohne die Differenzen zum Teil ausgleichenden Wirkungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ist von diesen Regeln abhängig, ob die dezentralen Gebietskörperschaften die ihnen zugewiesenen Aufgaben erfüllen können. Hier kann einerseits überprüft werden, ob die praktizierten Regeln der horizontalen Verteilung zwischen örtlichem Aufkommen und Zerlegungsregeln bis hin zur Umsatzsteuerverteilung in Höhe von 75% des Länderaufkommens nach Einwohnerzahlen analytisch sachgerecht sind, andererseits aber auch, ob die Verteilung des regionalen Aufkommens sachlich begründeten Vorstellungen entspricht und wie sie sich im Lauf der Jahre verändert haben.

Das „eigene“ Steueraufkommen von Ländern und Gemeinden ist freilich aus föderativer Sicht wichtiger, weil es – zusammen mit den allgemeinen Zuweisungen im jeweiligen Finanzausgleich – den finanziellen Rahmen für die Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben, in ökonomischer Perspektive: für die Produktion regionaler und lokaler öffentlicher Güter bestimmt. Interregionale Wirkungen öffentlicher Ausgabenströme sind bei dieser Perspektive nur noch indirekt relevant, wenn es um die Bestimmung von Maßstäben für die regionalen oder lokalen Ursprünge der betrachteten Steuerquellen geht.

3. Die regionale Inzidenz des deutschen Steuersystems

In der ökonomischen Theorie sind Steuern Instrumente zur Finanzierung öffentlicher Güter, welche so erhoben werden sollen, dass sie möglichst wenig Verzerrungen im Hinblick auf die Konsum- und Investitionsentscheidungen der Wirtschaftssubjekte verursachen. Insoweit wurde eine Kopfsteuer als „optimal tax“ der Neuzeit klassifiziert¹, auch wenn ein Versuch mit ihr in der realen Welt in Form der britischen „poll tax“ ihre politische Unbrauchbarkeit bewies. Die theoretische Steuerpolitik hat indes gute Gründe – darunter auch die Transparenz und Merklichkeit der Steuerbelastung für die Zensiten – für die Forderung, dass ein politisch optimales Steuersystem aus wenigen großen Steuern bestehen soll (vgl. Reding; Müller 1999: 246 ff.).

Aus der Sicht der Theorie des Fiskalföderalismus sind wesentlich mehr unterschiedliche Steuern erforderlich. Damit jede Jurisdiktion mit einem Steuer-Ausgaben-Mechanismus ausgestattet werden kann, müsste es in einem Nationalstaat mindestens ebenso viele Steuern wie Gebietskörperschaften geben. In der extremen Variante der Theorie der FOCJ, nach der für jedes öffentliche Gut mit seinem jeweiligen räumlichen Einzugsbereich eine eigene Jurisdiktion etabliert werden soll (Frey; Eichenberger 1999), gibt es sogar für jedes öffentliche Gut eine eigene Steuerquelle. In realen finanzpolitischen Welten werden Gruppen von öffentlichen Gütern mit ähnlichem räumlichem Wirkungskreis auf nur wenigen föderativen Ebenen gebündelt. Infolgedessen reicht auch eine begrenzte Zahl von Steuerquellen, um die Jurisdiktionen mit den notwendigen steuerpolitischen Kompetenzen ausstatten zu können, welche mit dazu beitragen, dass die gewählten Regierungen zumindest näherungsweise optimale Entscheidungen über Art und Umfang der jeweiligen öffentlichen Güter treffen können. Inzwischen haben auch Fragen der Ausstattung der EU als supranationaler Ebene mit eigenständigen Steuerquellen reale Bedeutung gewonnen.²

Bedauerlicherweise hat die theoretische Finanzpolitik den Problemen der Verteilung der Steuerkompetenzen im föderativen Staat nur begrenztes Interesse gewidmet. Es gibt zwar Arbeiten zu Problemen der Zerlegung im Bereich einer regional autonomen Unternehmensbesteuerung (vgl. Musgrave 1984). Auch die Diskussion über Formen der grenzüberschreitenden Umsatzbesteuerung (vgl. Keen; Smith 2000) kann Ansatzpunkte für Lösungen bei der Übertragung von einschlägigen Steuerquellen auf dezentrale föderative Ebenen bieten. Einigkeit besteht unter FinanzwissenschaftlerInnen auch dahingehend, dass die Steuerquellen auf regional vergleichsweise immobile Steuerobjekte, im Extremfall auf den Boden, dezentralisiert werden sollten, während Steuern, welche zu einer interregionalen oder interkommunalen Einkommens(um)verteilung genutzt werden (können), oder Steuerquellen mit hoher konjunktureller Instabilität eher zentralisiert werden sollten (vgl. Musgrave 1959: 181). Auch Fragen des horizontalen und vertikalen Steuerwettbewerbs und seine Auswirkungen auf die optimale Ressourcenallokation innerhalb des Staatssektors und zwischen

¹ Vgl. Krause-Junk 1987. Die „impôt unique“ der ökonomischen Klassik wurde von Quésnay gefordert und war eine Steuer auf Grundbesitz, weil dies als Quelle aller Wertschöpfung angesehen wurde (vgl. Mann 1937).

² Vgl. o.V.: Neue Vorstöße und alte Modelle für eine Europa-Steuer. FAZ vom 10. August 2001, S. 14.

privatem und öffentlichen Sektor sind zumindest aus theoretischer Sicht intensiv behandelt worden.³

Die Finanzminister der finanzstarken Länder in Deutschland meinen, wenn sie von ihren „eigenen“ Steuereinnahmen sprechen, das Steueraufkommen, das ihrem Haushalt gemäß den Regeln bezüglich der Feststellung des örtlichen Aufkommens und der Zerlegung im Bereich der Einkommensteuer-Teilsteuern zugerechnet wird.⁴ Ihnen ist wenig bewusst, dass diese Regeln ausgehandelten Konventionen entsprechen, das ihnen zugeordnete Steueraufkommen von der Art der ihnen zugeteilten Steuern und im übrigen von der Steuerpolitik des Bundes determiniert ist. Darüber hinaus spielen Strategien der Verbuchung in- und ausländischer Gewinne und Verluste unter unternehmens- wie aus steuerpolitischen Gründen eine große Rolle für die Höhe des regionalen Steueraufkommens. Den wichtigsten normativen Aspekten der Bestimmung der regionalen Steuerquellen sowie analytischen und steuerrechtlichen Abgrenzungs- und Zuordnungsproblemen wird im folgenden nachgegangen.

3.1 Regionale Radizierbarkeit dezentraler Steuerquellen als normativer Ausgangspunkt der Finanzierung dezentraler Gebietskörperschaften

3.1.1 Zu den Eigenschaften von Kopfsteuern und anderen theoretischen Steuerkonzepten zur Finanzierung föderativer Systeme

In praktisch allen Modellen effizienter Ressourcenallokation wird eine Kopfsteuer zur Finanzierung eines regionalen oder lokalen öffentlichen Gutes erhoben. Diese Annahme wird meist implizit vorgenommen, weil Gegenstand der Untersuchung die Optimalitätsbedingungen von Art und Umfang öffentlicher Güter sind. Hier hat die lump-sum-tax den Vorteil, dass von ihr keine zusätzlichen Verzerrungen auf die Ressourcenallokation ausgehen. Auch in Modellen, in denen die interjurisdiktionalen Wirkungen öffentlicher Aktivitäten untersucht werden, haben Kopfsteuern den Vorteil, dass sie die Auswirkungen unterschiedlicher regionaler Präferenzen von Kostenunterschieden der Produktion öffentlicher Güter im föderativen Staat oder regionalen Spillovers isolieren. Dabei wird der Kopfsteuer immer unterstellt, dass sie gleichmäßig von allen BürgerInnen einer Region oder einer Gemeinde erhoben wird.

Einmal abgesehen davon, dass im Grundmodell auch von regionalen Spillovers bei der Nutzung, genauer: beim Konsum der regionalen oder lokalen öffentlichen Güter abgesehen wird, enthält die Variante einer Finanzierung durch eine Kopfsteuer weitere Implikationen: Es wird nämlich unterstellt, dass ausschließlich Individuen Steuern zahlen und dass es keine Unternehmen gibt. Damit wird von jeglicher Art der Erwirtschaftung von Einkommen und der Herkunft von Einkommen als Entlohnung von Produktionsfaktoren abstrahiert. Es wird damit auch ein Zusammenhang zwischen öffentlichen Gütern und der für die Höhe der Faktorentlohnung ausschlaggebenden Faktorproduktivität in den Modellen ignoriert. Inso-

³ Vgl. Krause-Junk 1999; Büttner 1999 sowie Sinn 1999.

⁴ Hamburg und Nordrhein-Westfalen stellen allerdings auch die Zerlegungsregeln in Frage. Vgl. z.B. Jacobs; Thöne 2001; siehe auch Kitterer; Ewringmann 1999.

weit unterstellen Kopfsteuermodelle implizit, dass die Individuen alle Aktivitäten der Einkommenserzielung und Einkommensverwendung an ihrem Wohnsitz unternehmen, eine nun in der Tat irrealer Modellwelt.

Modifikationen der Kopfsteuermodelle finden sich insbesondere auch im Zusammenhang mit der Modellierung von Steuerwettbewerb, indem anstelle der Lump-sum-Steuern Steuern auf die Produktionsfaktoren bzw. ihre Erträge eingeführt werden.⁵ Es wird allerdings auch hier regelmäßig unterstellt, dass alle ökonomischen Aktivitäten in ein und derselben Jurisdiktion stattfinden und der Steuerzahler unter „Mitnahme“ all dieser Aktivitäten an den Ort wandert, der für seine Präferenzfunktion optimale Verhältnisse zwischen Steuerzahlung und Nutzen aus den jeweiligen öffentlichen Gütern aufweist. Ergebnis dieser Modelle ist insbesondere die schon früher „intuitiv“ erfolgte Erkenntnis, dass Steuern auf immobile Produktionsfaktoren wie Boden besser zur Finanzierung der Aufgaben von dezentralen Gebietskörperschaften geeignet sind, während Steuern insbesondere auf den hochmobilen Faktor Kapital besser als Finanzierungsquelle von übergeordneten föderativen Ebenen taugen. Wichtige Erkenntnis dieser Modelle ist aber auch die Tatsache, dass es für Gliedstaaten und Gemeinden durchaus möglich ist, progressive Einkommensteuern mit Umverteilungseffekten zu erheben, dass diesen Strategien aber gerade durch wirksamen Steuerwettbewerb effektive Grenzen gesetzt sind (vgl. Wellisch 1995).

In einigen Modellen sind inzwischen auch öffentliche Infrastrukturleistungen in Produktionsfunktionen eingeführt worden (vgl. Schlag 1999 sowie Hofmann 1996). Ein positiver Zusammenhang zwischen regionalen und lokalen öffentlichen Gütern und regionaler wirtschaftlicher Wertschöpfung kann als empirisch belegt angesehen werden. Unzureichend erforscht von der theoretischen Seite erscheinen aber die von der öffentlichen Infrastruktur ausgehenden Produktivitätseffekte im föderativen Steuerwettbewerb. Denn hier können Gebietskörperschaften – zunächst sofern keine regionalen Spillovers vorliegen – nun in der Tat „unternehmerisch“ handeln, wenn sie exakt die Infrastrukturleistungen als regionale oder lokale öffentliche Güter produzieren, welche ihnen über höhere Faktorproduktivitäten von Unternehmen und ArbeitnehmerInnen auf ihrem Gebiet ein Steueraufkommen sichern, welches entweder bei geringerem Steuersatz ein gleich hohes Finanzierungsvolumen für die öffentliche (Konsum-)Güterproduktion wie in der weniger erfolgreichen Nachbarjurisdiktion oder aber mehr öffentliche Güter bei gleichem Steuersatz realisiert.

Aus der Public-Choice-Perspektive würde sich hier die Zielfunktion regionaler und lokaler PolitikerInnen dahingehend verschieben, dass sie eine intertemporale Optimierung zwischen kurzfristigen öffentlichen Konsumgütern und langfristig regionale Einkommen schaffenden und damit quasi investiv wirkenden, zur Einkommenserzielung nutzbaren öffentlichen Infrastrukturinvestitionen bei der Bestimmung ihrer Budgets und der zugehörigen Steuerpreise vornehmen. Da zudem regionale Unternehmen und Arbeit sowie Einkommen suchende BürgerInnen über die Seite der Einkommensentstehung durch eigene Optimierungskalküle miteinander verbunden sind, werden diese Modelle allerdings schnell so komplex, dass sie sich der theoretischen Optimierung und erst recht einer empirischen Überprüfung entziehen.

⁵ Vgl. den Übersichtsartikel von Wilson 1999.

Noch komplexer würden diese Modelle, wenn sie die Annahmen aufgeben, dass keine Spillovers vorliegen und dass alle Aktivitäten der Wirtschaftssubjekte auf dem Gebiet einer Jurisdiktion stattfinden, was ja durchaus der Wirklichkeit entspricht. Hier tauchen dann nämlich Probleme auf, welche aus den Eigenschaften öffentlicher Güter, der Nichtausschließbarkeit und der fehlenden Rivalität des Konsums herrühren: Nutzer regionaler und lokaler Infrastruktur, welche in der bereitstellenden Jurisdiktion nicht als Steuerzahler erfasst werden (können), weil dies technisch oder rechtlich nicht möglich ist oder weil dies nur mit wirtschaftlich unvertretbar hohen Kosten für Jurisdiktion oder Zensiten möglich wäre (→ Transaktionskosten der Besteuerung), erzielen Einkommen oder Konsumnutzen durch diese öffentlichen Güter, ohne einen entsprechenden Steuerpreis hierfür zu entrichten. Die finanzwissenschaftliche Theorie behandelt diesen Fall als den des sog. „Trittbrettfahrens“. Er kommt allein wegen des Vorliegens von Transaktionskosten in realen Welten tagtäglich vor und wird i.d.R. über Finanzausgleichsmaßnahmen internalisiert. Die Theorie unterstellt aber auch, dass der gebietsexterne Nutzen bzw. das dort erzielte Produktivitätswachstum quantifizierbar und damit auch gezielten Internalisierungsstrategien zugänglich sind. Auch diese Situation ist aber in realen Welten gerade wegen der Eigenschaften öffentlicher Infrastrukturgüter nur selten herstellbar.

3.1.2 Probleme der regionalen Radizierung von Steuerquellen im Zusammenhang mit Einkommensentstehung und Einkommensverwendung

Weniger präzise, aber zunächst als gedanklicher Messpunkt geeignet, stellt sich das Prinzip der regionalen Äquivalenz dar. Zwar ist es gerade das Wesen der Steuer, eine Abgabe ohne Gegenleistung zur Finanzierung öffentlicher Güter zu sein. Dennoch wird in föderativen Systemen ein gebietskörperschaftlich abgegrenzter Äquivalenzbegriff benutzt, der als Teil der von Olson entwickelten „fiscal equivalence“ angesehen werden kann (vgl. Olson 1969). Während bei letzterer Optimalität gegeben ist, wenn der Kreis der Nutzer von und der Steuerzahler für öffentliche(n) Güter(n) sowie der Entscheider über deren Art und Umfang identisch ist, stellt die regionale Äquivalenz von Steuerquellen dezentraler Gebietskörperschaften nur auf die räumliche Identität von Zahlern und Nutzern ab. Auf kommunaler Ebene wird zusätzlich noch der Begriff einer Gruppenäquivalenz benutzt, welcher berücksichtigt, dass öffentliche Güter nicht gleichmäßig von allen Wirtschaftssubjekten einer Gebietskörperschaft genutzt werden, sondern dass Unternehmen und der mit ihnen verbundene Faktor Arbeit einerseits und private Haushalte andererseits unterschiedlichen Nutzen aus unterschiedlichen regionalen und lokalen öffentlichen Gütern ziehen, dass aber beide Gruppen „angemessen“ – wie immer dies auch zu präzisieren ist – zur Finanzierung des jeweiligen öffentlichen Güterangebots beizutragen haben.

In der praktischen Finanzpolitik ergeben sich unterschiedliche Probleme, eine derartige regionale Äquivalenz auch durch die Wahl geeigneter Steuerquellen als – auch autonom ausbeutbare – Finanzierungsquellen dezentraler Jurisdiktionen herzustellen, je nachdem, ob es sich um Steuern auf die Einkommensentstehung oder auf die Einkommensverwendung handelt. Beide Dimensionen der Besteuerung sind grundsätzlich geeignet, verschiedene Externalitäten zu internalisieren:

- Bei Steuern auf die unternehmerische Einkommensentstehung müssen die Anteile der Nutzung der Infrastruktur von verschiedenen Jurisdiktionen für die unternehmerische Wertschöpfung durch die Aufteilung von Bemessungsgrundlagen oder Steuererträgen angemessen berücksichtigt werden.
- Bei persönlichen Einkommensteuern muss berücksichtigt werden, dass zum einen zwar ein Großteil des Konsums regionaler und lokaler öffentlicher Güter am Wohnort des Zensus stattfindet und die Einkommensteuer damit zum einen als Steuerpreis im Zusammenhang mit der Einkommensverwendung zu betrachten ist (der aber zur Realisierung des subjektiven Leistungsfähigkeitsprinzips nach der Einkommensentstehung erhoben wird), dass aber zum anderen zur Erzielung von Arbeitseinkommen ebenfalls öffentliche Infrastruktur genutzt wird, sei es in Form der Nutzung von Verkehrswegen oder subventioniertem ÖPNV, sei es in Form meist zeitlich zurückliegender Subventionierung der Aneignung von Humankapital. Auch diese Externalitäten sind sachgerecht durch die Einführung von Zerlegungs- und Verrechnungsschlüsseln sowie Quellensteuerzahlungen zu internalisieren, wenn – gemäß international anerkannter Konventionen – die persönliche Einkommensteuer weiterhin zumindest am Wohnsitzprinzip anknüpft.
- Steuern auf die Einkommensverwendung in Form von allgemeinen und speziellen Verbrauch- und von weniger modernen Aufwandsteuern sind – außer Gebühren und direkten Entgelten – grundsätzlich geeignet, Steuerpreise für den Konsum öffentlicher Leistungen in anderen Jurisdiktionen als am Wohnsitz zu etablieren.

Ein Äquivalenzbegriff in einer regionalen Abgrenzung kann auch für das Problem der Zuordnung von Steuerzahlungen auf verschiedene Gebietskörperschaften derselben Ebene in den Fällen herangezogen werden, wenn die wirtschaftliche Wertschöpfung eines Unternehmens an verschiedenen Orten stattfindet. Existieren z.B. verschiedene Betriebsstätten eines Unternehmens, das auch aus Vereinfachungsgründen am Sitz der Hauptverwaltung seinen Gewinn berechnet und die Steuern abführt, so ist dieser Gewinn unter Inanspruchnahme der regionalen Infrastruktur der verschiedenen Betriebsstätten zustande gekommen. Die Gesamtsumme der Steuern oder der Bemessungsgrundlagen wird in diesem Fall in praktisch allen Ländern mit föderativen Strukturen nach Plausibilitätsmaßstäben wie dem Anteil an der Wertschöpfung oder der Zahl der Beschäftigten zerlegt. Insoweit werden der „Gesamtsteuerpreis“ oder die Bemessungsgrundlagen auf die an der Infrastrukturleistung beteiligten Jurisdiktion aufgeteilt. Auch bei grenzüberschreitend arbeitenden Unternehmen tritt der Sachverhalt der Gewinnerwirtschaftung unter Nutzung der Infrastruktur verschiedener Länder auf. Hier werden oft Quellensteuern erhoben, die dann im Rahmen von Doppelbesteuerungsabkommen mit der Steuerzahlung am Hauptsitz des Unternehmens ganz oder teilweise verrechenbar gestellt werden.

Es wird damit deutlich, dass das Prinzip der regionalen Äquivalenz bei der Besteuerung von Unternehmen mit Betriebsstätten und Unternehmensteilen in verschiedenen Jurisdiktionen mit Hilfe von „Teilungsvereinbarungen“ oder Anrechnungsverfahren, wie sie teilweise auch im Rahmen internationaler Doppelbesteuerungsabkommen angewandt werden, finanzpolitisch realisiert wird. Es gibt aber eine ganze Reihe von ökonomischen, gewinn- und wertschöpfungsrelevanten Aktivitäten, welche bei diesen Vereinbarungen in keiner korrekten regionalen Besteuerung unterworfen werden:

- Unternehmensaktivitäten in Jurisdiktionen, in welchen die Betriebsstätte(n) nicht liegt bzw. liegen – wie z.B. die Nutzung von Transportinfrastruktur für Unternehmenszwecke i.e.S., aber auch Straßen und ÖPNV-Subventionen, über die Arbeitskräfte von ihrem Wohnort zur Betriebsstätte kommen (ohne dass an dieser Stelle die Zurechnung zur Einkommensentstehung bei den Faktoren Arbeit oder Kapital bestimmt werden muss),
- die Besteuerung von Netto-Kapitalerträgen am Ort des Versicherungsunternehmens oder des Kreditinstituts, wenn sowohl das Einlagen- als auch das Kreditgeschäft überregional und schwergewichtig an einem Ort verwaltet wird,
- ähnlich die Erhebung von Quellensteuern auf Kapitalerträge am einem zentralen Bankentort, wenn der Geschäftsbereich überregional organisiert ist, d.h. die Erträge auch aus dem Gebiet anderer Jurisdiktionen stammen und dort – wegen des Charakters von Zinszahlungen bei Unternehmen als Betriebsausgaben – sogar noch zu Gewinnminderungen und infolgedessen Steuermindereinnahmen führen,
- Erträge aus Bodenrenten, d.h. aus Mieten und Pachten, wenn sie an Eigentümer mit Wohnsitz in anderen Jurisdiktionen fließen und dort nach dem Wohnsitzprinzip versteuert werden.

Nur zum Teil einfacher als bei Steuern auf die Einkommensentstehung stellt sich die Herstellung von Radizierbarkeit oder regionaler Äquivalenz bei Steuern auf die Einkommensverwendung dar. Von der Grundidee her könnte z.B. der kleinere Teil der Nutzung öffentlicher Güter einer BürgerIn, welcher nicht an ihrem Wohnort stattfindet, über eine indirekte Steuer am Verbrauchsort „abgegolten“ werden. Dies kann entweder über eine dezentrale allgemeine Verbrauchsteuer realisiert werden oder über Aufwand- und Verbrauchsteuern auf spezielle Güter und Dienstleistungen, welche die Inanspruchnahme von regionaler und lokaler Infrastruktur besonders gut repräsentieren, so z.B. auf Benzin und Diesel oder auf überregional nachgefragte kulturelle Veranstaltungen, Messen etc., welche also in besonderem Maße auch von Nicht-Anwohnern nachgefragt werden, die dabei regionale Infrastruktur nutzen, ohne ein Entgelt zu entrichten. Im übrigen wird auf die Internalisierungsmöglichkeiten über Gebühren verwiesen, welche die Merkmale regionaler Äquivalenz für solche öffentlichen Dienstleistungen per se aufweisen, für die das Ausschlussprinzip angewandt werden kann.

Aufwandsteuern gelten allerdings heute nicht mehr unbedingt als modern und müssen – zumindest im Regelfall – als nur begrenzt ergiebig angesehen werden. Dem Einsatz von Verbrauchsteuern als Quellen der Finanzierung dezentraler Gebietskörperschaften sind außerdem steuertechnische und steuerrechtliche Grenzen gesetzt. In Deutschland wenigstens werden spezielle Verbrauchsteuern beim Produzenten erhoben und sind gerade wegen ihrer deswegen sehr ungleichmäßigen regionalen Streuung dem Bund als Einnahmequelle zugeordnet. In anderen föderativen Staaten, allerdings z.B. in Kanada und den USA, sind spezielle Verbrauchsteuern auf Mineralölprodukte, Alkoholika, Tabak etc. Steuern, welche die Gliedstaaten entweder ausschließlich oder aber zusätzlich zur Bundesebene sogar mit dem Recht auf eine autonome Entscheidung über die Höhe der Steuersätze erheben dürfen.

Die Nutzung einer Allgemeinen Umsatzsteuer als Finanzierungsquelle für dezentrale föderative Ebenen, z.B. in Form einer Einzelhandelsumsatzsteuer, ist in der EU aus europarechtlichen Gründen ausgeschlossen. Das System einer Brutto-Allphasen-Umsatzsteuer mit Vorsteuerabzug, wie es die Mehrwertsteuer darstellt, weist bei einer Regionalisierung alle Probleme auf, wie sie auch beim binnengrenzüberschreitenden Handel auftritt. Wird das Ursprungslandprinzip realisiert, welches auch für die Zensiten die geringsten Kosten der Steuerentrichtung aufweist, so gibt es starke Verwerfungen des regionalen Aufkommens infolge des Vorsteuerabzugs sowie der Freistellung von Exporten und des ungleichmäßigen Anfalls der Einfuhrumsatzsteuer. Die Verfahren und auch die Systematik der Umsatzsteuer kann kein Mitgliedstaat ohne Zustimmung der EU ändern, die für den Bereich der nationalen Steuern überdies eine Einstimmigkeitsregel vorsieht. Die Unzufriedenheit der deutschen Finanzminister mit der Hinterziehungsanfälligkeit der Umsatzsteuer im grenzüberschreitenden Bereich lässt allerdings andere Konzeptionen einer allgemeinen Umsatzbesteuerung als diskussionsfähig erscheinen, die dann ihrerseits wiederum so ausgestaltet werden müssten, dass sie als regionale Steuerpreise für die dezentralen Jurisdiktionen geeignet sein können.

Vor dem Hintergrund der üblichen Anforderungen an ein funktionsgerechtes Steuersystem scheint es durchaus kein leichtes Problem zu sein, durch die Zuordnung von Steuerquellen auf Einkommensentstehung und -verwendung sowie durch die horizontale Aufteilung und Zerlegung von Bemessungsgrundlagen sicherzustellen, dass die Steuereinnahmen auch ihre Funktion als „regionale Steuerpreise“ wahrnehmen können. In dem Maße aber, wie die Mobilität von Unternehmensproduktionen wächst und BürgerInnen Arbeit, Wohnen und Konsumieren in verschiedenen Jurisdiktionen ausüben, sind Vereinbarungen, die zu Zeiten noch kleinräumiger „Nutzungsareale“ öffentlicher Infrastruktur abgeschlossen worden sind, tendenziell sogar schädlich für die Effizienz von Allokationsentscheidungen im öffentlichen Sektor, wenn es nicht zu einer ebenso unseligen Überlastung des bundesstaatlichen Finanzausgleich kommt.

3.2 Probleme von vertikalen Verflechtungen der Steuerpolitik im föderativen Staat

Steuern verschiedener föderativer Gebietskörperschaften beeinflussen sich im Hinblick auf Aufkommen und Verzerrungen direkt und indirekt gegenseitig (vgl. z.B. Keen 1998):

- Direkte Beeinflussungen ergeben sich daraus, dass die übergeordnete Ebene, meistens die Bundesebene, bestimmte Steuerquellen zentralisiert und Bemessungsgrundlagen, auch Steuertarife der dezentralen Gebietskörperschaften z.T. recht weitgehend determiniert.
- Indirekte Beeinflussungen bestehen darin, dass von Art und Umfang der Besteuerung einer föderativen Ebene Auswirkungen auf die Entscheidungen der anderen Jurisdiktionen im Hinblick auf deren durch die jeweiligen Mehrheiten bestimmten Budgets ausgehen, weil durch sie entscheidungsrelevante Parameter wie z.B. das Höhe des Nettoeinkommens, die Veränderung der Einkommensverteilung durch eine Einkommensteuer, relative Preise etc. verändert werden. Die Effekte dürften umso größer sein, je stärker der Finanzbedarf einer Ebene dominiert und je größer das Aufkommen der einzelnen involvierten Steuer ist.

Das Problem der indirekten Beeinflussung der Besteuerungsrechte der anderen föderativen Ebenen ist wohl unvermeidlich und ist den Kosten föderativer Systeme zuzurechnen, welche allerdings u.a. auch durch die höhere Präferenzgerechtigkeit des öffentlichen Güterangebots und die effektivere politische Kontrollspanne aufgewogen werden dürften. Durch eine sachgerechte Verteilung der Besteuerungsquellen und -kompetenzen zwischen den Ebenen können allerdings die Kosten der Verzerrungen minimiert werden.

Als teilweise notwendig, teilweise aber auch höchst problematisch ist die zentrale Beeinflussung der Bemessungsgrundlagen und Steuertarife der nachgeordneten Gebietskörperschaften durch die Bundesebene zu bewerten. Eine gewisse Koordinierung und Harmonisierung der Bemessungsgrundlagen erscheint zwar notwendig, wenn ein fairer Steuerwettbewerb gewährleistet werden soll. Hier geht es darum, durch gewisse gemeinsame Regeln sicherzustellen, dass eine Gebietskörperschaft nicht auf die Bemessungsgrundlage, auf die Wirtschaftskraft einer anderen Jurisdiktion der gleichen Ebene zugreifen kann oder aber durch das Schaffen spezieller Vergünstigungen Wettbewerbsverzerrungen schafft, welche ihr Vorteile bei der Ansiedlung spezieller Unternehmen bringen. Insoweit ist eine solche bundespolitische Koordinierungsaufgabe essentiell für die Wirksamkeit auch der regionalen Äquivalenz der Steuerquellen der dezentralen Gebietskörperschaften.

Kritisch ist hingegen die Monopolstellung einer föderativen Ebene in der Steuerpolitik, wie sie im deutschen Fiskalföderalismus vorhanden ist, zu bewerten, wenn damit verbunden ist, dass

- nur die Präferenzen ihrer politischen Mehrheit für die einschlägige Steuerpolitik relevant sind und
- die mit der Definition der Besteuerungsgrundlagen der nachgeordneten föderativen Ebenen verbundenen speziellen steuerlichen Fördermaßnahmen auch von den Gebietskörperschaften, welche (nur) über die Ertragskompetenz verfügen, mitfinanziert werden,
- die Vorstellungen der Bundesebene im Hinblick auf steuerliche Umverteilungsmaßnahmen und Fördersachverhalte auch die regionale Verteilung des Steueraufkommens der nachgeordneten Gebietskörperschaften bestimmen.

Hier kommt es zu Vermischungen von Kompetenzen, welche aber eben nicht nur die reine Ergiebigkeit von Steuerquellen beeinträchtigen, sondern auch Aufgaben ganz oder teilweise finanzieren lassen, welche nach gängiger Meinung einer anderen Ebene zuzuordnen sind. Hervorzuheben ist in diesem Kontext die Aufgabe bundeseinheitlicher Umverteilung über die direkte und die indirekte Progression des Einkommensteuertarifs, bei der Erbschaft- und Schenkungsteuer sowie – bis zu ihrer Abschaffung durch das Bundesverfassungsgericht – durch die Vermögensteuer. Bei allen drei Steuerarten nimmt oder nahm der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz wahr und bestimmt einen einheitlichen progressiven Steuertarif. Diese gewünschten Aufkommenswirkungen treten aber nicht nur bei der persönlichen Einkommensverteilung zu Tage, sondern auch beim Steueraufkommen in regionaler Hinsicht. Unterschiedlich hohe (Durchschnitts-)Einkommen und Vermögen in den Ländern, welche sich bis auf die Ebene der entsprechenden steuerlichen Bemessungsgrundlagen durchschlagen, bewirken eine unterschiedliche Ergiebigkeit der regionalen Besteuerungsgrundlagen. Die Stärke dieser Unterschiede ist von der steuerlichen Gestaltung des Bundes abhängig, nicht aber von der Steuer- und Wirtschaftspolitik der Länder.

3.3 Zu den empirischen regionalen Aufkommenswirkungen des deutschen Steuersystems

Dass Länder und Gemeinden unterschiedlich hohe Steuereinnahmen je Einwohner erzielen, ist ein bekannter Sachverhalt, welcher schließlich auch im Rahmen des Länderfinanzausgleichs zu Ausgleichszahlungen zwischen den Ländern sowie zwischen Bund und finanzschwachen Ländern führt. Relativ unerforscht sind die Ausmaße dieser regionalen Unterschiede und ihre Ursachen sowie ihre zeitliche Entwicklung. Das statistische Quellenmaterial lässt auch nur Analysen in begrenztem Umfang zu.

Nach den angestellten theoretischen Überlegungen sind vor allem mit Blick auf das de facto völlig bundeseinheitlich gestaltete Steuerrecht zwei Perspektiven von Bedeutung:

- Wie ist der Mix aus Steuerarten für Länder und ihre Gemeinden im Hinblick auf ihre Eignung als „regionale Steuerpreise“ zu beurteilen? Gibt es jeweils relevante Steuereinnahmen sowohl auf die Einkommensentstehung von Unternehmen und BürgerInnen als auch auf die regionale Einkommensverwendung? Wie haben sich die relativen Anteile der Steuerarten im Hinblick auf diese Überlegungen im Laufe der Jahre verschoben? Sind Besonderheiten der Steuerstruktur in den neuen Ländern feststellbar?
- Welche regionalen Aufkommenswirkungen hat das bundeseinheitliche Steuerrecht bei einzelnen wichtigen Steuerarten und in der Summe der Steuern? Welche Wirkungen haben ausgewählte steuerrechtliche Änderungen und die Gewährung von Steuervergünstigungen auf das regionale Aufkommen? Welche Veränderungen sind im Zeitablauf festzustellen?

Die Untersuchungen werden nicht nur für den Ländern zustehende Steuerarten durchgeführt, sondern auch für die Gemeinden in einer Abgrenzung nach Ländern. Nach der deutschen Finanzverfassung nämlich bilden Länder und Gemeinden eine finanzielle „Risikogemeinschaft“, da die Kommunen nur unzureichend über eigene Steuereinnahmen verfügen und über den obligatorischen und fakultativen Steuerverbund am Aufkommen der Länder aus den Gemeinschaft- und anderen Landessteuern beteiligt sind. Auch wird die kommunale Finanzkraft z.Zt. noch zur Hälfte, ab 2005 mit 2/3 beim Länderfinanzausgleich berücksichtigt. Außerdem sind auch die Bemessungsgrundlagen der kommunalen Realsteuern durch Bundesrecht bundeseinheitlich bestimmt, sodass die kommunale Steuerkraft nicht nur in absoluter Höhe, sondern auch in ihren relativen regionalen Unterschieden vom Bundesgesetzgeber beeinflusst werden.

3.3.1 Die vertikale Verteilung von Steuerquellen in Deutschland

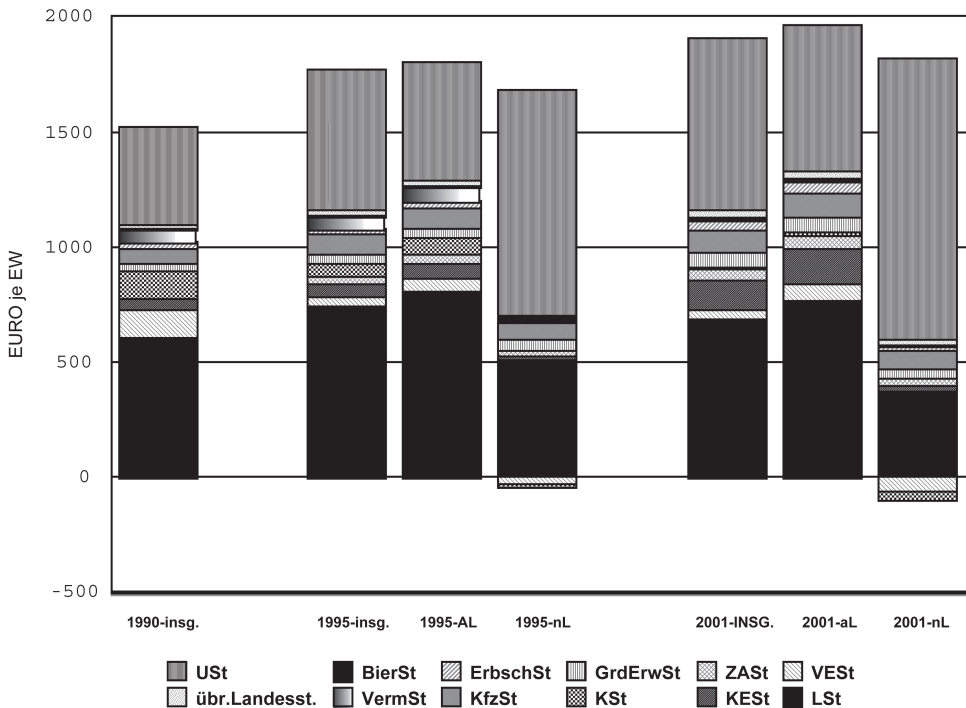
Die deutschen Länder erhalten nach der Finanzverfassung sowohl die Erträge der ihnen zustehenden Steuern als auch Anteile von den Gemeinschaftsteuern. Dabei wird bei den verschiedenen Teilsteuern der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer eine hälftige Teilung des Aufkommen nach Abzug des kommunalen Anteils vorgenommen. Bei der Umsatzsteuer wird die vertikale Teilung immer dann verändert, wenn sich die Deckungsquoten von Bund und Ländern stärker und ungleichmäßig verändern und beide Ebenen der Schlüsseländerung zustimmen. Zusammen mit Veränderungen des vertikalen Verteilungsschlüssels bei der Umsatzsteuer als Ausgleich für Mehrbelastungen der Länder insb. im

Zusammenhang mit Steuerreformen wurde in den letzten Jahren auch der Steuersatz der Mehrwertsteuer mehrfach erhöht.

Abbildung 1 zeigt die Veränderungen des Pro-Kopf-Steueraufkommens der Länder zwischen 1990 und 2001. Für die Jahre 1995 und 2001 ist das Ergebnis außerdem getrennt für die alten und die neuen Länder, letztere einschl. Berlin, ausgewiesen. Klar erkennbar ist die Steuerschwäche der neuen Länder einerseits und die Zunahme des Finanzierungsanteils der Umsatzsteuer insgesamt und in den neuen Ländern im besonderen andererseits. Zu erwarten ist auch das niedrige Pro-Kopf-Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftsteuer in den neuen Ländern, was auf niedrigere Löhne und Gehälter, höhere Arbeitslosenquoten sowie auf geringere Gewinne der ostdeutschen Unternehmen zurückzuführen ist. Bemerkenswert ist das negative Aufkommen aus der Veranlagten Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer in den neuen Ländern, was auf Erstattungen und die direkte Verrechnung von Investitionszulagen mit der Steuerschuld bedingt ist.

Bemerkenswert ist außerdem das ebenfalls niedrigere Pro-Kopf-Aufkommen der neuen Länder bei den Landessteuern. Sie haben einen Anteil von weniger als 10% an den gesamten Steuereinnahmen der Länder und nehmen tendenziell weiter ab. An dieser Entwicklung dürfte im Westen auch der Wegfall der Vermögensteuer nach 1996 beigetragen haben. Der starke Anstieg des Finanzierungsanteils der Umsatzsteuer beschränkt sich im übrigen auf die

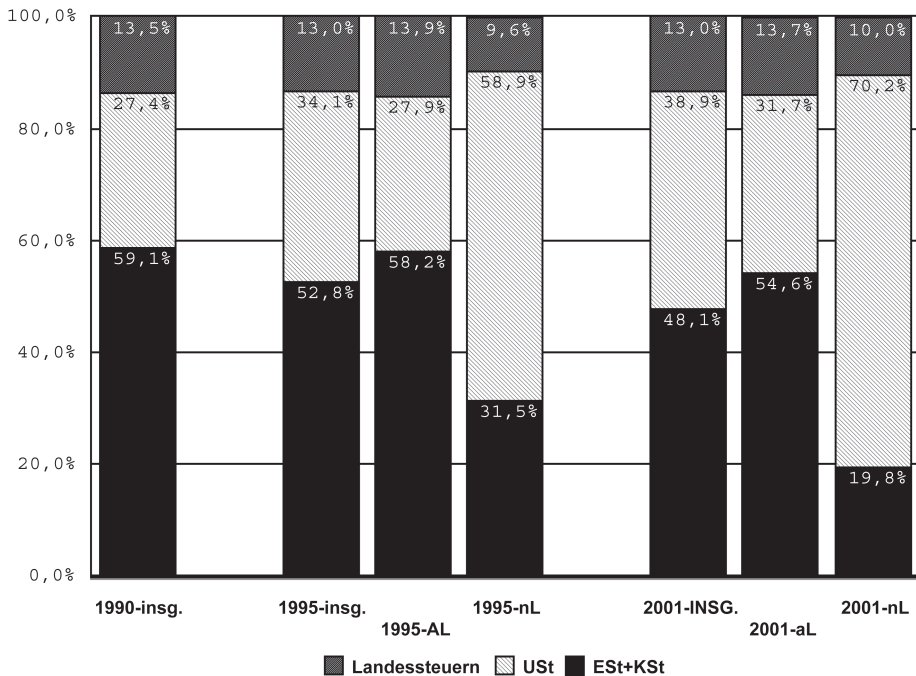
Abb. 1: Steuereinnahmen der Länder je Einwohner nach Arten
1990, 1995 und 2001



Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14.4, versch. Jgg.

neuen Länder, was auch darauf zurückzuführen ist, dass diese die größten Anteile im Umsatzsteuervorgausgleich erhalten. Bedenkenswert ist schließlich der gegenüber 1990 deutlich niedrigere Anteil der Einkommen- und Körperschaftsteuer am Steueraufkommen der alten Länder. In Anbetracht der Stagnation des Lohnsteueraufkommens je Einwohner im Westen ist anzunehmen, dass die Steuerreformen der letzten Jahre und die Abzugsmöglichkeit des Kindergeldes von der Steuerschuld entscheidend zu dieser relativen Schwächung der Einkommensteuer beigetragen haben (vgl. Abschn. 3.3.2).

Abb. 2: Der Anteil verschiedener Steuerarten an den Steuereinnahmen der Länder 1990–2001



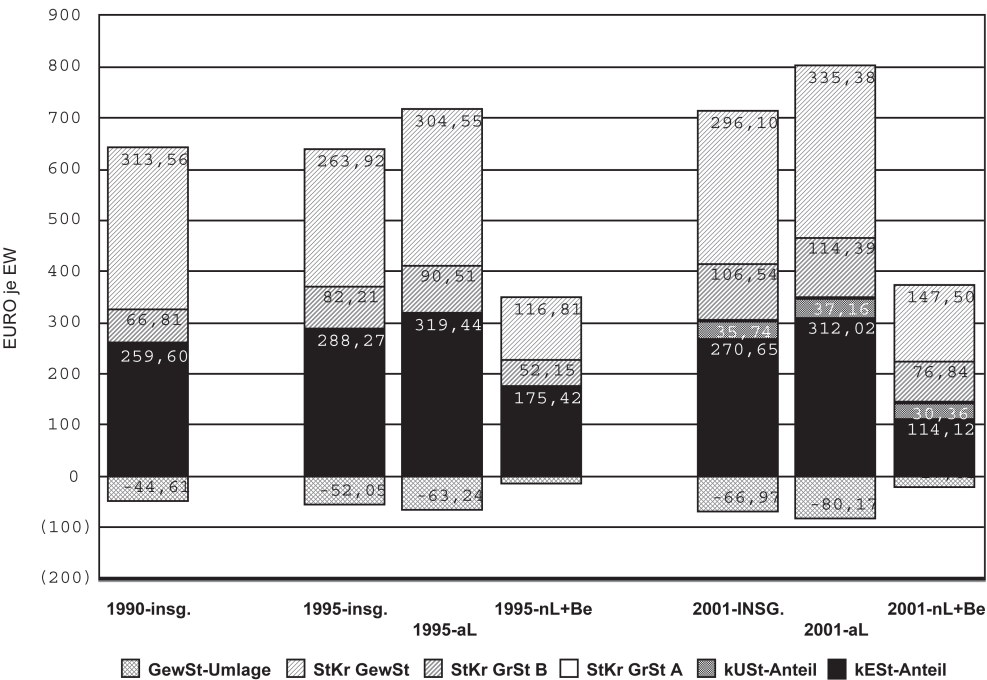
Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14.4, versch. Jgg.

Betrachtet man die Entwicklung des Steueraufkommens der Länder unter dem Blickwinkel der Eignung als „regionale Steuerpreise“, so fällt auf, dass zwar die Einkommen- und Körperschaftsteuer, welche – vorbehaltlich ihres Mangels an Steuerautonomie für die Länder sowie horizontaler Zerlegungsprobleme – als „Entgelt“ für Inanspruchnahme von Infrastruktur bei der Einkommensentstehung und für den „Konsum“ regionaler öffentlicher Güter durch private Haushalte interpretiert werden kann, mehr als 50% des Gesamtaufkommens ausmacht, in den neuen Ländern allerdings weit unterdurchschnittlich ausfällt und mit abnehmender Tendenz im Jahr 2000 nur noch knapp 23% der eigenen Steuereinnahmen ausmachte. Der Anteil der sog. Landessteuern, welche mit Ausnahme der Biersteuer als Aufwandsteuern oder Steuern auf Vermögen(stransaktionen) klassifiziert werden und die – ebenfalls vorbehaltlich des fehlenden Steuersatzrechtes – auch regionale Äquivalenz von

Steuerpreisen herstellen können, nehmen tendenziell ab. Verbrauchsteuern, welche ebenfalls geeignet sein könnten, als regionale Steuerpreise zu fungieren, gibt es außer der Biersteuer nicht, welche überdies nach dem Ort der Produktion und nicht nach dem Ort des Konsums erhoben wird, insoweit also nicht als Steuerpreis für die Inanspruchnahme von regionaler Infrastruktur im Zusammenhang mit privatem Konsum angesehen werden kann.

Der Anteil der Länder an der Umsatzsteuer, welcher aufgrund seines Verteilungsschlüssels nach Einwohnerzahl sowie des Umsatzsteuervorwegausgleiches über bis zu 25% des Gesamtaufkommens der Länder keine direkten regionalen Äquivalenzbeziehungen aufweist, nimmt beständig zu und macht inzwischen mehr als 37% der Steuereinnahmen, in den neuen Ländern sogar mehr als zwei Drittel aus. Es kann hier nicht diskutiert werden, ob das „System“ der Ländersteuereinnahmen in Deutschland eine derartige ausgleichende Komponente braucht, um z.B. regionale Verwerfungen des sog. örtlichen Aufkommens bei den anderen Steuerarten zu kompensieren. Unter der Perspektive der Existenz regionaler Steuerpreise muss aber bedenklich stimmen, dass der Anteil der ortsunabhängig verteilten Steuern in den neuen Ländern – nicht zuletzt wegen der mangelnden und weiter sinkenden Ergiebigkeit der Steuerbasen der Gemeinschaftsteuern wie der auch der Landessteuern – beständig gestiegen ist.

Abb. 3: Kommunale Steuerkraft 1990, 1995 und 2001 in DM je Einwohner (insgesamt, alte Länder und neue Länder einschl. Berlin)



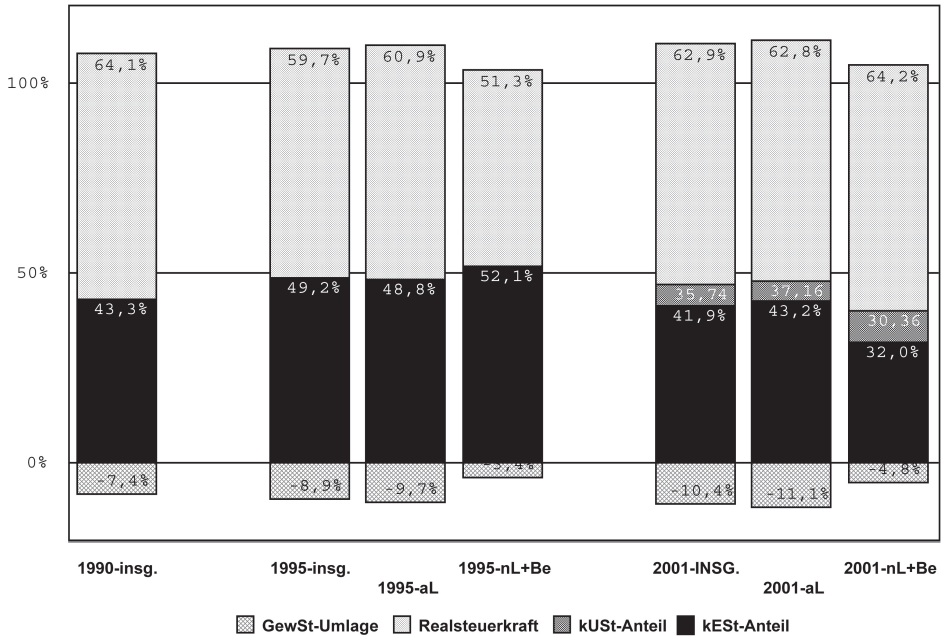
Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14.10, versch. Jgg.

Ein ähnliches Bild bietet die Analyse der Steuerkraftzahlen der Gemeinden in den Ländern. Wegen des Hebesatzrechtes der Kommunen bei den Realsteuern ist nicht das Ist-Aufkommen anzusetzen, sondern die Steuerkraft aus diesen Steuerarten durch die Multiplikation mit dem jeweils feststellbaren bundesdurchschnittlichen Hebesatz zu errechnen. Nur dann wird auch die relative Gewichtung zwischen Realsteuern einerseits und den über Verteilungsschlüssel ermittelten Anteilen der Gemeinden an der Einkommen- und seit 1998 auch an der Umsatzsteuer andererseits korrekt abgebildet.

Abbildung 3 verdeutlicht, dass die Steuerkraftunterschiede auf der Gemeindeebene zwischen alten und neuen Ländern noch stärker sind als auf der Ebene der Landessteuereinnahmen. Zusätzlich fehlt das ausgleichende Element aus dem nach Kopffzahl verteilten und zum Vorwegausgleich eingesetzten Umsatzsteueranteil. Der kommunale Anteil an der Umsatzsteuer wird nämlich nach vorläufigen, wirtschaftskraftabhängigen Kennzahlen verteilt, welche den Ausfall der Gewerbesteuer in etwa repräsentieren sollen. Bemerkenswert ist allerdings auch, dass der Unterschied des Pro-Kopf-Aufkommens des kommunalen Einkommensteueranteils seit Mitte der 90er Jahre gravierend wächst: Hatten die neuen Länder 1995 wenigstens ein Einkommen je Einwohner von mehr als 50% des Westniveaus, hatten sie im Jahr 2001 nur noch 114 EUR Einnahmen je Einwohner gegenüber 312 EUR im Westen. Ursache hierfür könnten wiederum die Steuerreformen beim Tarif der Einkommensteuer sowie beim Abzug des wachsenden Kindergeldes von der Steuerschuld insbesondere bei der Lohnsteuer sein, welche die Steuerbasis finanzschwacher Länder überproportional aushöhlen. Lediglich die Grundsteuer B weist geringere Differenzen bei der Pro-Kopf-Steuerkraft zwischen Ost und West auf. Ihr Einkommen an der gesamten kommunalen Steuerkraft ist aber nicht ausreichend, um das Ausmaß der Differenzen zu korrigieren. So schlägt sich dieser Befund auch nur in einem höheren Anteil der Grundsteuer B an der Steuerkraft der neuen Länder nieder, welche ansonsten den Anteilsstrukturen des Westens weitgehend entsprechen.

Auf kommunaler Ebene waren die Aspekte der regionalen/lokalen Äquivalenz zumindest im Jahr 2000 noch deutlich sichtbar. Kommunaler Einkommensteueranteil und Gewerbesteuerkraft haben einen ähnlich großen Anteil an der kommunalen Steuerkraft, wobei die gute Konjunkturlage des Jahres 2000 für die Gewerbesteuer und die Auswirkungen der Einkommensteuerreformen in den 90er Jahren als Sondereinflüsse im Auge behalten werden müssen. Denn der Einbruch der Gewerbesteuer im Jahr 2001/2002, welcher im übrigen nicht nur konjunkturell bedingt, sondern auch von der jüngsten Unternehmensteuerreform mitverursacht ist, ist statistisch noch nicht verfügbar. Selbst wenn man berücksichtigt, dass der kommunale Einkommensteueranteil nach einem begrenzten Umverteilungseffekt durch die Anrechnung nur von sog. Sockelbeträgen bis zur Höhe von Einkommen von 40.000/80.000 DM für den Verteilungsschlüssel verteilt wird und kein Tarif-/Hebesatzrecht für die Gemeinden vorliegt, ist das Prinzip der Gruppenäquivalenz vom Grundsatz her bis auf die Gemeindeebene hinunter berücksichtigt. Mit dem Instrument des kommunalen Finanzausgleichs, das die Möglichkeit von Internalisierungen regionaler Spillovers durch Einwohnerveredelungen und Nebenansätze – allerdings in unterschiedlichen Konzepten – in den alten Ländern vorsieht, können Unterschiede zwischen Steueraufkommen am Wohnsitz des Zensus und seiner Inanspruchnahme von lokalen öffentlichen Leistungen in anderen Gemeinden seines Wohnsitzlandes ausgeglichen werden, nicht aber Landesgrenzen überschreitende externe Effekte.

Abb. 4: Anteile der verschiedenen Steuerarten an der kommunalen Steuerkraft
1990, 1995 und 2001 (insgesamt, alte Länder und neue Länder einschl. Berlin)



Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14.10, versch. Jgg.

Von Bedeutung für die regionale Äquivalenz ist außerdem die Grundsteuer B, welche auf den zwar immobilien, aber wertmäßig vermehrbaren Faktor Grund und Boden erhoben wird.⁶ Sie ist als die „klassische“ Steuer zur Finanzierung dezentraler föderativer Ebenen anzusehen, auch wenn ihre Bemessungsgrundlage auf Wertverhältnisse von 1964 oder – in den neuen Ländern – von 1936 abstellt. Hier ist nicht auszuschließen, dass die strukturellen Probleme der Einheitswertberechnung, welche nur noch zwischen 10 und 20% der Verkehrswerte von Immobilien ausmachen (Jacobs 1992: 64), auch auf das regionale Aufkommen durchschlagen. Im Rahmen der anstehenden kommunalen Finanzreform wäre dann auch die Frage zu stellen, ob der Stellenwert der Grundsteuer für die Finanzierung des lokalen Sektors dem entspricht, was präterpropter den Kostenbelastungen der Kommunen aus der Raumnutzung entspricht und ob die Verteilung der Steuerlast auf die Zensiten innerhalb einer Kommune als sachgerechter Steuerpreis angesehen werden kann.

Insgesamt ist festzustellen, dass auf der Gemeindeebene die Steuerquellen zum Teil den Forderungen nach regionaler Äquivalenz entsprechen. Auf Landesebene sind allerdings erhebliche Zweifel daran anzumelden, ob sogar die Struktur der Steuereinnahmen – d.h. ohne Berücksichtigung der fehlenden Steuerautonomie der Länder – geeignet ist, regionale Steu-

⁶ Wenn man die Grundsteuer A einmal dem Unternehmenssektor zuordnet, da sie eine Steuer auf landwirtschaftliche Betriebe ist.

erpreise für die Inanspruchnahme regionaler öffentlicher Güter bei Einkommensentstehung und -verwendung insbesondere bei deren räumlichem Auseinanderfallen darzustellen. Zu stark sind die großen und wachsenden Aufkommensanteile aus dem Umsatzsteueranteil der Länder, welcher durch seinen Verteilungsschlüssel ohne jeden Bezug zur regionalen Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen ist. Zwar ist die Finanzausgleichsfunktion des Umsatzsteueranteils der Länder kritisch zu hinterfragen. Doch ist das Ausmaß dieser Aufgabe abhängig davon, wie stark das regionale Aufkommen der anderen Gemeinschaft- und Ländersteuern sowie – für den Länderfinanzausgleich – auch der kommunalen Steuerkraft – bei bundes einheitlich festgelegten Bemessungsgrundlagen und Steuertarifen – divergiert.

3.3.2 Die horizontale Inzidenz des deutschen Steuersystems

Vermessungen der horizontalen regionalen Divergenz oder Inzidenz der Steuereinnahmen von Ländern und ihren Gemeinden benötigen eine Messlatte. Eine mögliche Messlatte stellt ein gleiches Pro-Kopf-Steueraufkommen dar, d.h., Unterschiede im Pro-Kopf-Aufkommen deuten auf Unterschiede bei den ökonomischen Grundlagen der Bemessungsgrundlagen hin. Da jede Steuer aus regionalem Einkommen finanziert werden muss und die meisten Steuern entweder direkte Bezüge zur Höhe des Einkommens oder indirekte Bezüge insoweit aufweisen, als das Steuerobjekt mit der Höhe des Einkommens korreliert, könnte als weitere Messlatte die Beziehung zwischen Steueraufkommen und regionalem Einkommen herangezogen werden. Je nach Steuertyp könnten die unterschiedlichen Einkommensgrößen verwendet werden: das Bruttosozialprodukt kommt als Messlatte in Frage, wenn die Steuer nach dem Wohnsitzprinzip erhoben wird, das Bruttoinlandsprodukt, wenn die Steuer an Gewinn und Unternehmensproduktion anknüpft.

In der Realität gibt es weder Kopfsteuern noch Proportionalsteuern auf das Bruttoeinkommen. Zur Vermessung empirischer Verteilungen von Steuerkraft eignet sich die statistische Analyse dieses Zusammenhangs zwischen Pro-Kopf-Wirtschaftskraft und Pro-Kopf-Steuerkraft. Nimmt man die jeweiligen regionalen Werte als Prozentwerte des Durchschnitts, dann ist am Korrelationskoeffizienten r^2 ablesbar, wie stark der Zusammenhang ist. Weiter würde

- eine Steigung von 0 der Regressionsgeraden bedeuten, dass die Pro-Kopf-Steuerkraft unabhängig von der Wirtschaftskraft in allen Regionen gleich hoch ist,
- eine Steigung von 1, dass die Steuerkraft exakt der Wirtschaftskraft folgt,
- eine Steigung zwischen 0 und 1, dass die Steuerkraft unterproportional zur Wirtschaftskraft steigt,
- eine Steigung über 1, das eine progressive regionale Inzidenz vorliegt, und
- Steigungen mit Werten kleiner als 0 entsprechend regressive Inzidenzen angeben.

Auch wenn die Regressionen wegen der üblicherweise geringen Zahl von Gliedstaaten im Grunde über zu wenige Werte gerechnet werden, um als verwertbare Schätzungen verwendet zu werden, können die statistischen Werte Anhaltspunkte über die regionale Verteilung der Steuerkraft und Bestimmtheitsmaß und Standardabweichungen die Stärke des Zusammenhangs indizieren. Auch Schätzungen über einen längeren Zeitraum würden keine weiteren relevanten Informationen liefern, zumal sich durch Steuerreformen, Verän-

derungen der Wirtschafts- und Einkommensstruktur oder gar das legale oder illegale Verhalten der Steuerzahler der statistische Zusammenhang im Laufe der Zeit verändert, was seinerseits ebenfalls im folgenden analysiert wird.

In Abbildung 5 sind die Ergebnisse für die Lohnsteuer und die Veranlagte Einkommensteuer (beide nach Zerlegung) in Relation zum Bruttosozialprodukt gesetzt, die Zinsabschlagssteuer sowie die Kapitalertragsteuer in Relation zum Bruttoinlandsprodukt je Einwohner. Erstere haben mit Werten von knapp 0,9 einen relativ guten statistischen Zusammenhang zur Wirtschaftskraft, letztere nicht ganz so gute, was sich optisch auch in den Abständen der Länderpunkte von der Regressionsgerade niederschlägt. Bemerkenswerte Werte nehmen die Steigungen der Regressionsgerade an: 1,51 bei der Lohnsteuer, 6,31 bei der Veranlagten Einkommensteuer, 1,39 und 2,47 bei den beiden Quellensteuern auf Kapitalerträge. Hier wird deutlich, dass die Bemessungsgrundlagen mit der Wirtschaftskraft überdurchschnittlich wachsen und die Progression des Einkommensteuertarifs auch den Ländern Einnahmen verschafft, die stärker streuen als die Wirtschaftskraft selbst.

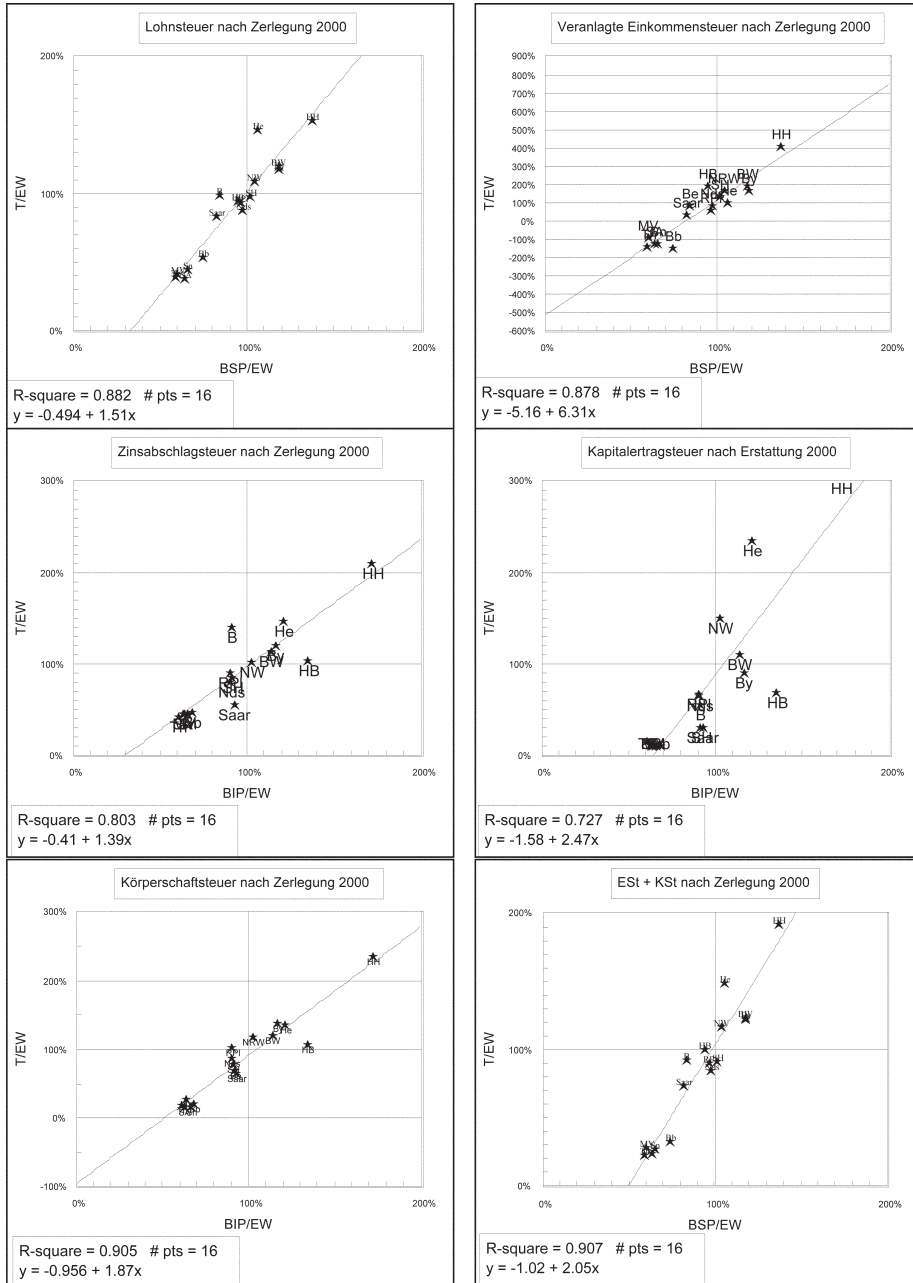
Auch die Körperschaftsteuer hat einen sehr guten Zusammenhang mit der Wirtschaftskraft und ist mit einer Steigung von 1,87 deutlich progressiv. Die Einkommensteuern für Personen und der Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit insgesamt sind mit einer Steigung von 2,05 sogar noch progressiver. Die Maßzahl bedeutet, dass ein Land, dessen Wirtschaftskraft je Einwohner um 10% über der durchschnittlichen liegt, ein Steueraufkommen aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer erzielt, das um mehr als 20% über dem durchschnittlichen Steueraufkommen liegt. Entsprechend führen Positionen der Wirtschaftskraft unter dem Durchschnitt zu doppelt unterdurchschnittlichen Einnahmen aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer.

Es stellt sich die Frage, inwieweit Steuervergünstigungen an dieser Progression beteiligt sind. Bedauerlicherweise sind nur sehr wenige interne Daten über die Verteilung von Steuerabzugsbeträgen nach Ländern verfügbar, darunter aber die steuerlichen Auswirkungen des Kindergelds, die Abzugsbeträge für die Eigenheimzulage sowie die in Anspruch genommenen Investitionszulagen. Abbildung 6 (S. 166) zeigt die Auswertung der Daten je Einwohner für das Jahr 2000 sowie die Werte für die Einkommensteuer insgesamt nach Abzug dieser Beträge. Bemerkenswert ist die starke Streuung der Werte für Kindergeld und Eigenheimzulage, zu erwarten waren die hohen Beträge der Investitionszulagen in den neuen Ländern.

Tabelle 1 (S. 167) enthält die vollständigen Ergebnisse der statistischen Analyse der Auswirkungen dieser Abzugsmöglichkeiten von der Steuerschuld für alle Länder und nur die alten Länder für den Zeitraum 1991 bzw. 1992 bis 2001. Im Ergebnis mindert die Abzugsfähigkeit des Kindergeldes die Progression des regionalen Aufkommens, während die Eigenheimzulage sie steigert. Die Investitionszulage wirkt erwartungsgemäß progressionssteigernd, da sie das Steueraufkommen der ohnehin steuerschwachen neuen Länder und Berlins zusätzlich schmälert. Indes ist der Effekt auf die statistischen Maße gering, weil die Investitionszulage gerade einmal 0,33% des Länderanteils an der Einkommensteuer ausmacht.

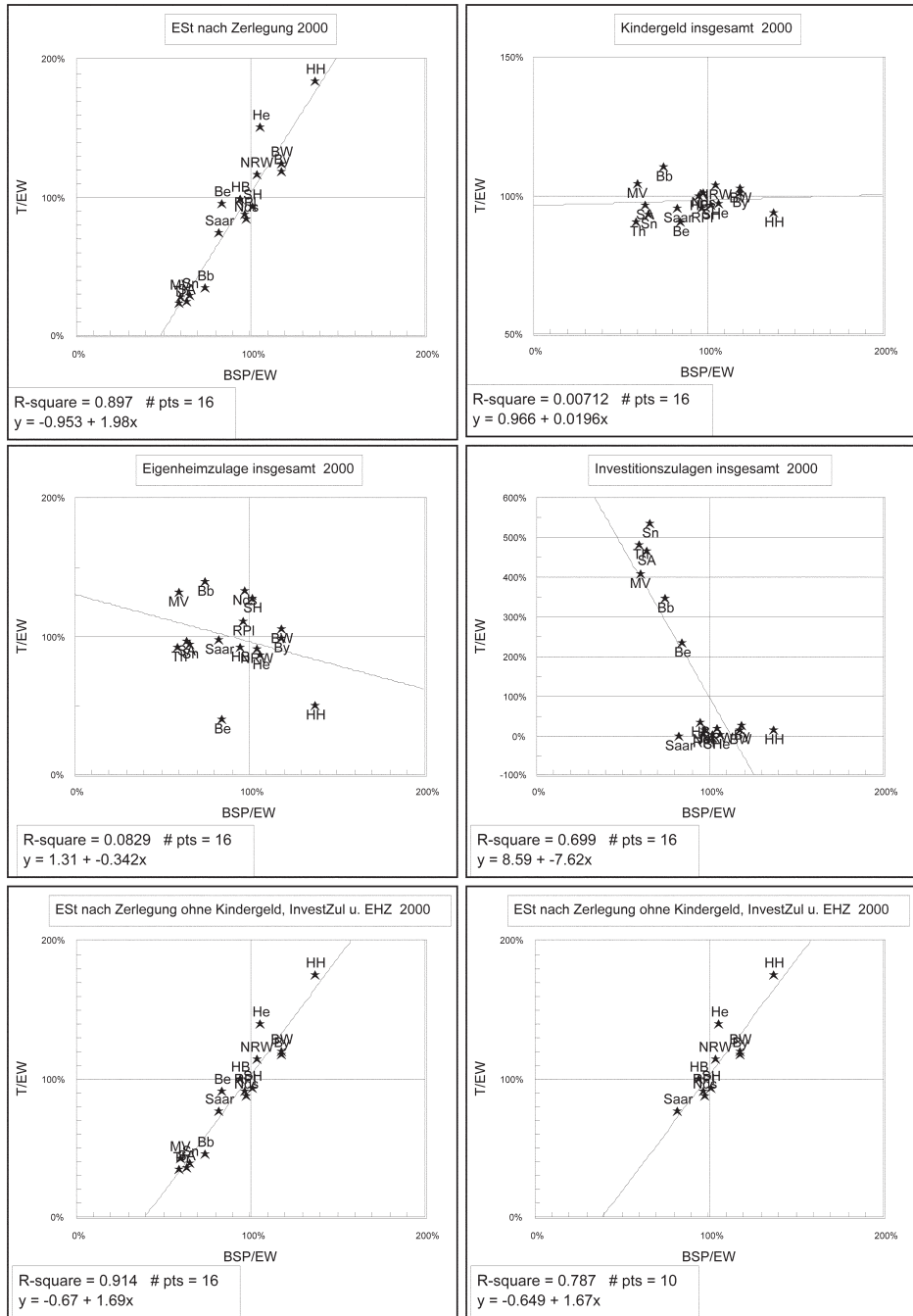
Stärkere Auswirkungen haben Kindergeld und Eigenheimzulage. Das Kindergeld in seinen beiden Varianten als Familienkindergeld und steuerlicher Abzug von Freibeträgen beträgt inzwischen, d.h. vor der Erhöhung zu Beginn dieses Jahres im Jahr 2000, immerhin mehr

Abb. 5: Die regionale Inzidenz der Teilsteuern der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer sowie der Einkommen- und Körperschaftsteuer insgesamt (nach Zerlegung bzw. Erstattung) 2000, teils zum BSP/Einwohner, teils zum BIP/Einwohner in Beziehung gesetzt



Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14.2, Wiesbaden 2001; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg; VGR der Länder; eigene Berechnungen

Abb. 6: Die regionale Verteilung steuerlicher Auswirkungen des Kindergeldes, der Eigenheimzulage und der Investitionszulagen im Rahmen der Einkommensteuer im Jahr 2000



Quelle: Statistisches Bundesamt; BMF; eigene Berechnungen

Tab. 1: Regressions- und Steigungskoeffizienten der Einkommensteuer nach Zerlegung sowie unter Berücksichtigung der Aufkommenseffekte von Kindergeld, Eigenheimzulage und Investitionszulagen bei der Einkommensteuer

zum BSP	Est nach Zerlegung		Est nach Zerlegung ohne Kindergeld		Est nach Zerlegung ohne EHZ		Est nach Zerlegung ohne InvestZul		Est nach Zerleg.ohne InvestZul,EHZ,KiGe	
	r-square	a1	r-square	a1	r-square	a1	r-square	a1	r-square	a1
alle Länder										
1992	0,965	1,35					0,965	1,32		
1993	0,970	1,45					0,969	1,42		
1994	0,957	1,46					0,956	1,43		
1995	0,950	1,32					0,950	1,29	0,940	1,44
1996	0,941	1,68	0,939	1,47	0,941	1,67	0,941	1,65	0,950	1,45
1997	0,926	1,82	0,926	1,57	0,927	1,80	0,926	1,80	0,927	1,53
1998	0,927	1,81	0,927	1,58	0,928	1,78	0,927	1,80	0,930	1,53
1999	0,912	1,92	0,913	1,63	0,914	1,88	0,912	1,91	0,917	1,57
2000	0,903	1,98	0,916	1,78	0,916	2,01	0,901	1,95	0,919	1,70
2001	0,906	2,00	0,911	1,70	0,910	1,94	0,904	1,95	0,916	1,59
nur alte Länder										
1991	0,922	1,40								
1992	0,849	1,48					0,850	1,47		
1993	0,835	1,32					0,835	1,32		
1994	0,824	1,29					0,825	1,30		
1995	0,812	1,13					0,812	1,13		
1996	0,835	1,37	0,825	1,23	0,836	1,36	0,836	1,36	0,826	1,220
1997	0,813	1,41	0,805	1,24	0,814	1,39	0,813	1,41	0,808	1,220
1998	0,811	1,51	0,810	1,34	0,814	1,48	0,812	1,51	0,815	1,300
1999	0,751	1,64	0,751	1,38	0,755	1,59	0,751	1,64	0,757	1,330
2000	0,751	1,88	0,781	1,74	0,781	1,95	0,751	1,87	0,787	1,670
2001	0,741	1,83	0,751	1,55	0,745	1,75	0,743	1,82		

Quelle: Statistisches Bundesamt; BMF; eigene Berechnungen

als 18% des verbleibenden Aufkommens der Einkommensteuer, die Eigenheimzulage noch einmal gut 4%. Das Kindergeld wirkt progressionsdämpfend, die Eigenheimzulage zunächst auch, im Jahr 2000 erstmals progressionssteigernd. Bemerkenswert ist auch, dass der Korrelationskoeffizient zwischen Pro-Kopf-Aufkommen der Einkommensteuer und BSP je Einwohner, welcher im Verlauf der 90er Jahre kontinuierlich schlechter geworden ist und zunächst durch die Verrechnung von Kindergeld und Eigenheimzulage – auch wegen derer zunächst noch geringerer Bedeutung – kaum verändert wurde, im Jahr 2000 bei Einrechnung aller drei analysierten Abzugsfaktoren erstmals deutlich besser wird. Auch dies deutet auf wachsende Unstetigkeiten infolge der Bepackung der Einkommensteuer mit sozial-, wirtschafts- und vermögenspolitischen Förderzwecken hin.

Dass alle Maßzahlen nicht einfach nur auf die besondere Wirtschaftsschwäche der neuen Länder und Berlins zurückzuführen sind, darauf weist der Vergleich der Werte über alle Länder mit denen der Westländer allein hin. Hier ist der statistische Zusammenhang zwischen Wirtschafts- und Steuerkraft zwar deutlich geringer, aber mit Werten über 0,8 bei nur 10 Ländern immer noch nachweisbar. Bis Mitte der 90er Jahre unterschieden sich aber die Steigungsmaße nur unwesentlich. Ein zeitlicher Bruch ist Mitte der 90er Jahre, genauer: 1996 feststellbar, als aufgrund eines Urteils des Bundesverfassungsgerichtes die Grundfreibeträge auf das Existenzminimum angehoben werden mussten und damit c.p. die indirekte Progression des Steuertarifs massiv gesteigert wurde. Die regionalen Aufkommenswirkungen der Anhebung der Grundfreibeträge dürften quantitativ noch stärker zu Buche schlagen

als das Kindergeld, wobei betont werden muss, dass ihre Wirkungen denen des Kindergeldes gleichen. Im Jahr 2000 galt, dass der bundeseinheitliche Tarif der Einkommensteuer den finanzstarken Ländern relativ ein doppelt so großes Steueraufkommen bescherte, als es die Wirtschaftskraft indizieren würde.

In Tabelle 2 sind die statistischen Maßgrößen r^2 und das Steigungsmaß für andere wichtige Landessteuern sowie insgesamt vor Verteilung der Umsatzsteuer in Relation zum BIP zusammengestellt. Die Relationen zum BIP weisen generell eine nicht ganz so große Steigung auf, die Korrelationskoeffizienten unterscheiden sich zwar, aber nie sehr stark. Die r^2 -Werte sind immer dann in Relation zum BIP besser als zum BSP, wenn die Steuer an wirtschaftliche Aktivitäten an Produktionsorten anknüpft, während BSP-Korrelationen gute Werte ergeben, wenn Steuergegenstand das Einkommen am Wohnsitz der Zensiten ist.

Auch die Landessteuern enthalten mit der Erbschaftsteuer (zum BSP/Kopf mit einer Steigung von inzwischen +/- 3!) und früher mit der Vermögensteuer zwei Steuern, welche aufgrund ihres progressiven Tarifs und einer engen Beziehung zwischen Vermögen und Einkommen ein krass unterschiedliches regionales Aufkommen haben. Die implizite Abschaffung der Vermögensteuer nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes hat somit

Tab. 2: Korrelationskoeffizienten und Steigungsmaße für Landessteuern und Ländersteueraufkommen insgesamt vor Umsatzsteuer 1991–2000

	<i>GrErwSt</i>		<i>KfzSt</i>		<i>VermSt(aLI)</i>		<i>BierSt</i>	
<i>zum BIP</i>	<i>r-square</i>	<i>a1</i>	<i>r-square</i>	<i>a1</i>	<i>r-square</i>	<i>a1</i>	<i>r-square</i>	<i>a1</i>
1991	0,835	0,972	0,559	0,346	0,915	1,77	0,518	1,13
1992	0,738	0,799	0,356	0,230	0,908	1,73	0,431	1,07
1993	0,510	0,570	0,0741	0,0968	0,784	1,47	0,344	1,07
1994	0,115	0,311	0,026	0,0629	0,891	1,69	0,338	1,16
1995	0,00275	-0,0501	0,0439	0,0961	0,896	1,74	0,314	1,24
1996	0,00514	-0,0662	0,0382	0,0867	0,833	1,61	0,238	1,03
1997	0,0565	0,202	0,0337	0,0849	0,738	2,18	0,231	1,01
1998	0,339	0,422	0,0373	0,0933	0,758	2,07	0,153	0,831
1999	0,327	0,514	0,0174	0,0585	0,341	0,877	0,139	0,824
2000	0,247	0,616	0,0095	0,045	0,264	0,821	0,082	0,613
2001	0,726	0,996	0,0332	0,0817	0,011	0,127	0,069	0,555
	<i>ErbschSt</i>		<i>sonstige Landessteuern</i>		<i>Landessteuern gesamt</i>		<i>Ländersteuerein- nahmen ohne USt</i>	
<i>zum BIP</i>	<i>r-square</i>	<i>a1</i>	<i>r-square</i>	<i>a1</i>	<i>r-square</i>	<i>A1</i>	<i>r-square</i>	<i>a1</i>
1991	0,495	1,65	0,905	1,19	0,979	0,974	0,965	1,20
1992	0,885	1,83	0,911	1,28	0,962	0,911	0,962	1,18
1993	0,834	2,22	0,914	1,39	0,928	0,871	0,919	1,16
1994	0,789	2,04	0,868	1,23	0,908	0,819	0,911	1,17
1995	0,815	2,23	0,896	1,40	0,927	0,881	0,902	1,06
1996	0,824	2,61	0,876	1,28	0,924	0,950	0,897	1,30
1997	0,337	2,76	0,863	1,17	0,863	0,751	0,907	1,30
1998	0,759	3,55	0,775	1,10	0,730	0,677	0,835	1,19
1999	0,821	3,15	0,765	0,99	0,861	0,765	0,886	1,31
2000	0,852	2,93	0,732	0,96	0,808	0,740	0,872	1,39
2001	0,747	2,45	0,725	1,35	0,855	0,808	0,852	1,37

Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistisches Landesamt Baden-Württemberg; eigene Berechnungen

auch zu einer relativen Verstetigung des regionalen Pro-Kopf-Steueraufkommens beigetragen. Grunderwerbsteuer, Kfz-Steuer und Biersteuer weisen hingegen einheitliche regionale Verteilungsmuster auf. Zu Beginn der 1990er Jahre schon nicht besonders gute Korrelationsmaße haben sich in den letzten Jahren weiter verschlechtert. Auch die Steigungsmaße deuten auf keinen signifikanten Zusammenhang zwischen Wirtschaftskraft und Steuerkraft hin.

Die ungleichen regionalen Ergiebigkeiten scheinen sich allerdings zum Teil auszugleichen. Über alle Landessteuern, d.h. die Steuern, bei denen den Ländern die alleinige Ertragskompetenz zusteht, ergibt sich ein Korrelationskoeffizient von zunächst über 0,9 in der ersten Hälfte der 1990er Jahre, danach immerhin noch von $\pm 0,8$. Der Zusammenhang zur Wirtschaftskraft hat sich damit leicht verschlechtert. Die progressive Aufkommenswirkung hat sich gemildert, sie war bereits 1991 mit einer Steigung von knapp 0,9 leicht unterproportional zur Wirtschaftskraft. In der zweiten Hälfte der 90er Jahre liegen diese Werte nur noch zwischen knapp 0,6 und 0,76.

Insgesamt weisen allerdings die Ländersteuereinnahmen vor der ausgleichenden Umsatzsteuerverteilung nach einer leichten Nivellierungsphase zu Mitte der 90er Jahre wieder stark divergierende Tendenz auf. Der Zusammenhang zwischen Wirtschaftskraft und Steuerkraft hat sich leicht verschlechtert. Der Progressionseffekt der Steuerausstattung der Länder verstärkt sich jedoch seit Mitte der 90er Jahre stetig. Insbesondere in den Jahren 1999 bis 2001 steigt das Steigungsmaß stark auf Werte zwischen 1,31 und 1,39. Der Anstieg des Steigungsmaßes in den letzten Jahren bedeutet auch, dass der Ausgleichsbedarf unter den Ländern gestiegen ist, ohne dass dies auf veränderte Unterschiede in der Wirtschaftskraft zurückzuführen ist. Ursache sind vor allem die Reformen im Bereich der Einkommensteuer, die kein Land allein zu vertreten hat, die im bundespolitischen Bereich liegen.

Die Dominanz der regionalen Inzidenz der Einkommensteuer setzt sich auch bei der kommunalen Steuerkraft fort. In Tabelle 3 (S. 170) sind die statistischen Maßzahlen für die Grundbeträge der drei Realsteuern, welche identisch sind für die Steuerkraft der Kommunen bei diesen Steuern, da hier der bundesdurchschnittliche Hebesatz angelegt wird, für den kommunalen Einkommen- sowie den Umsatzsteueranteil der Gemeinden zusammengestellt. Während von der Grundsteuer B mit Steigungskoeffizienten von 0,6 – 0,7 in der zweiten Hälfte der 90er Jahre eine progressionsmindernde Wirkung ausgeht, die Gewerbesteuer auch nach dem Wegfall der Gewerbekapitalsteuer einen nach wie vor starken Zusammenhang zur Wirtschaftskraft aufweist und mit Steigungsmaßen von $\pm 1,5$ deutlich weniger progressiv ausfällt als die Einkommensteuer, bestätigt sich die immer stärkere Spreizung der Ergiebigkeit der Einkommensteuer, bei der die Koeffizienten zum BIP von knapp 1 Mitte der 90er Jahre auf 1,37 im Jahre 2000 wachsen, zum BSP sogar von 1,25 im Jahr 1992 auf 1,83 im Jahr 2000 angestiegen sind.

Insgesamt sind auch bei der kommunalen Steuerausstattung progressive regionale Effekte festzustellen. Gegenüber dem BIP variieren sie leicht um Steigungswerte von $\pm 1,2$, gegenüber dem BSP liegen sie aber bei über 1,5, wobei hier die Erhöhung der Gewerbesteuerumlage seit Mitte der 90er Jahre zur Beteiligung der Kommunen an den Kosten der deutschen Einheit verhindert haben mag, dass sich die auf Länderebene nachweisbare steigende regionale Progression auch auf der Ebene der kommunalen Gebietskörperschaften fortsetzt.

Tab. 3: Korrelationskoeffizienten und Steigungsmaße für die kommunale Steuerkraft und ihre Bestandteile 1991–2000

zum BIP	GrSt A Grundbeträge		GrSt B Grundbeträge		GewSt Grundbeträge		Komm. ESt-Anteil		komm. Steuerkraft		Komm. USt-Anteil	
	r-square	al	r-square	al	r-square	al	r-square	al	r-square	al	r-square	al
1991	0,149	-0,526	0,886	0,953	0,941	1,390	0,928	1,200	0,986	1,220		
1992	0,239	-0,761	0,886	0,889	0,959	1,500	0,936	1,100	0,964	1,220		
1993	0,310	-1,060	0,871	0,941	0,902	1,490	0,906	1,130	0,914	1,230		
1994	0,329	-1,220	0,857	0,969	0,869	1,460	0,884	1,120	0,911	1,230		
1995	0,333	-1,250	0,848	0,899	0,930	1,640	0,865	0,950	0,910	1,140		
1996	0,318	-1,270	0,842	0,797	0,912	1,520	0,818	1,200	0,877	1,220		
1997	0,333	-1,270	0,843	0,729	0,916	1,450	0,855	1,320	0,897	1,210		
1998	0,291	-1,090	0,850	0,692	0,932	1,460	0,844	1,290	0,915	1,160	0,817	0,924
1999	0,281	-1,080	0,845	0,672	0,934	1,480	0,859	1,350	0,918	1,250	0,833	0,947
2000	0,292	-1,090	0,838	0,637	0,909	1,370	0,842	1,370	0,909	1,180	0,754	0,818
2001	0,223	-0,890	0,814	0,629	0,932	1,430	0,834	1,390	0,905	1,200	0,757	0,883
zum BSP	r-square		al		r-square		al		r-square		al	
1991	0,291		0,386				0,950		0,957		1,370	
1992	0,811		0,960				0,975		0,968		1,500	
1993	0,872		1,120				0,965		0,932		1,450	
1994	0,860		1,130				0,951		0,950		1,540	
1995	0,824		1,100				0,930		0,940		1,540	
1996	0,832		0,960				0,928		0,934		1,600	
1997	0,830		0,931				0,931		0,943		1,510	
1998	0,833		0,882				0,926		0,939		1,630	
1999	0,802		0,844				0,916		0,933		1,540	
2000	0,822		0,809				0,900		0,910		1,550	
2001	0,784		0,796									

Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, eigene Berechnungen

4. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Nachhaltiges Wachstum von Volkswirtschaften hängt entscheidend von einer optimalen Allokation innovationsintensiver Wirtschaftszweige ab, wobei die jüngere Wachstumstheorie auf die Bedeutung endogener Innovationsprozesse im Raum hingewiesen hat.⁷ Die regional und lokal bereitgestellte Infrastruktur in Form von klassischer raumgebundener Infrastruktur, wachstumsunterstützender „Netzwerkinfrastruktur“ sowie öffentlich erstellter, koordinierter oder akkreditierter Bildungs- und Weiterbildungsangebote beeinflusst die Entstehung und Weiterentwicklung innovativer Kerne entscheidend, wenn sie nicht sogar als ein Teil erfolgreicher endogener Wachstumspolitiken anzusehen ist. Gegenüber zentralstaatlich organisierten Staatssystemen haben föderative Verfassungen den Vorteil, dass sie nicht nur die privaten Wirtschaftssubjekte, sondern auch die jeweiligen dezentralen öffentlichen Jurisdiktionen zur Intensivierung neuer Wachstumsprozesse nutzbar machen können.

Vor diesem Hintergrund beeinflusst die regionale und lokale Steuerausstattung die Wettbewerbschancen nicht nur der einzelnen konkurrierenden Standorte, sondern der nationalen Volkswirtschaften. Dabei sind die Aspekte der Prämierung von Leistungsfähigkeit, der Chancengleichheit und der Absicherung gegen ein Herausfallen aus der Gemeinschaft im Misserfallsfall gleichermaßen wichtig, damit es zu einem wohlfahrtssteigernden Wachstumswettbewerb unter den Gebietskörperschaften kommt. Steuern zur Finanzierung der dezentralen Jurisdiktionen sind dabei als von den jeweils gewählten politischen Entscheidungsträgern bestimmbare regionale und lokale Steuerpreise anzusehen, die innerhalb der Gebietskörperschaft alle Eigenschaften der klassischen Steuerdefinition aufweisen, d.h. vor allem auch dem Grundsatz der Leistungsfähigkeit genügen müssen. Sie können aber von Land zu Land, von Kommune zu Kommune unterschiedlich sein, vor allem dann, wenn es – z.B. bezüglich Branche, Art und Umfang des Programms – unterschiedliche Investitionsentscheidungen zur Unterstützung der regionalen und lokalen endogenen Wachstumsprozesse gibt.

Die bundesdeutsche Steuerverfassung, in der der Bund eine Monopolstellung innehat, genügt diesen Anforderungen an wachstumsunterstützende autonome Besteuerungsrechte in vielfacher Hinsicht nicht. Weder gibt es hinreichende autonome Besteuerungsrechte, insbesondere für die Länder, aber nach dem kontinuierlichen Wegfall von Hebesatzsteuern zunehmend auch für die Gemeinden, noch können die Steuern, deren Ertrag den Ländern und Gemeinden zusteht, die Funktion von merklichen Steuerpreisen auf diesen Ebenen erfüllen. Vielfach ist den BürgerInnen nicht bekannt, an welche Ebene sie die Steuern entrichten. Bei den inzwischen mehr als 70% des gesamten Steueraufkommens ausmachenden Gemeinschaftsteuern liegt Ertragsteilung vor, auf kommunaler Ebene innerhalb der einzelnen Länder sogar schlichte Verteilungsschlüssel, die weit vom örtlichen Aufkommen entfernt liegen, ja sogar in die Nähe der Inzidenz von Kopfsteuern tendieren (vgl. Färber 2003). All dies fördert Anspruchsdenken und Staatsverdrossenheit, nicht aber ein effizientes Angebot an regionalen und lokalen öffentlichen Gütern, das den Präferenzen der jeweiligen BürgerInnen entspricht.

⁷ Vgl. den Beitrag von Thomas Döring in diesem Band.

Die monopolistische Steuerpolitik des Bundes hat überdies dazu geführt, dass über die wachsende direkte und indirekte personelle Progression der Einkommensteuer sowie der Gewerbesteuer und ihre Befrachtung mit wirtschaftspolitisch motivierten Steuervergünstigungen bzw. mit Sozialleistungen wie dem Familienleistungsausgleich auch die regionale und lokale Steuerkraft immer stärker divergiert. Nicht zuletzt die Entscheidung, den wirtschaftlichen Umbau Ost über Investitionszulagen und Sonderabschreibungen zu gestalten und zu finanzieren, hat dazu geführt, dass ganze Länder und ihre Kommunen nicht über die Steuerbasen verfügen, die sie für eine eigenverantwortliche und wachstumsfreundliche Finanzpolitik benötigen würden. Eine Diskussion um die Einräumung von mehr oder weniger Steuerautonomie auch an die Länder z.B. in Form von Zuschlagsrechten zur Steuerschuld der Einkommen- und/oder Körperschaftsteuer käme für die finanzschwachen, insbesondere aber für die neuen Länder einem finanzpolitischen Selbstmord gleich.

Die zunehmenden Divergenzen der Steuerkraft zwischen den Ländern und ihren Kommunen infolge der Steuerpolitik des Bundes bedeuten aber auch, dass der Finanzausgleichsbedarf in den 90er Jahren über die Problematik der Finanzschwäche der neuen Länder hinaus gewachsen ist. Möglicherweise ist auch hierdurch die letzte Verfassungsklage der finanzstarken Länder gegen den Länderfinanzausgleich im Jahr 1999 zu erklären. Indes macht es aus ökonomischer Sicht keinen Sinn, den nachgeordneten föderativen Ebenen Steuerertragskompetenzen zuzuordnen, durch die der Finanzausgleichsbedarf, der Bedarf an interregionaler Umverteilung innerhalb des Staatssektors zunimmt.

Insoweit ist gerade aus räumlicher Sicht nicht nur eine Reform der Finanzverfassung, sondern auch eine grundlegende Steuerreform erforderlich, um auch das deutsche Steuersystem fit für seine erforderliche Dezentralisierung zu machen. Jede Gebietskörperschaft muss Zugang zu ergiebigen Bemessungsgrundlagen haben, um ihren Finanzbedarf im Wettbewerb durch selbstständige politische Entscheidungen decken zu können. Dabei sollten Steuerquellen bevorzugt werden, die vergleichsweise wenig streuen, mithin erlauben, dass die von der Bemessungsgrundlage ausgehenden Steuersatzdifferenzen so klein wie möglich sind. Mit Blick auf Anzahl, Art und Umfang der im europäischen Binnenmarkt de lege und de facto überhaupt noch national gestaltbaren und dezentralisierbaren Steuerquellen erscheint es unabdingbar, Ländern und Gemeinden einen jeweils selbstständigen und nicht mit einer bundeseinheitlichen Progression belasteten Zugriff auf die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer einzuräumen. Die verzerrenden und regionalen Einflüssen unterworfenen Effekte von Steuersubventionen in der Bemessungsgrundlage sollten dabei für Länder und Gemeinden nicht gelten, weil sie den Finanzausgleichsbedarf auf Länder- wie auf Gemeindeebene erhöhen und die regionale und lokale Eigenverantwortung aushöhlen. Die regionale Inzidenz des deutschen Steuersystems muss aber in Zukunft stärker auf die Stärkung der Eigenverantwortlichkeit von Gebietskörperschaften angelegt werden, weil ohne diese die subregionalen und lokalen Wachstumsprozesse nicht in Gang kommen.

Literatur

- Baretti, C.; Huber, B.; Lichtblau, K. (2001): Weniger Wachstum und Steueraufkommen durch den Finanzausgleich. In: Wirtschaftsdienst, Bd. 81, H. 1, S. 38–44.
- Färber, G. (2003): Federal Regulation of Local Tax Bases and Local Fiscal Equalisation in Germany. In: Färber, G.; Otter, N. (Hrsg.): Reforms of Local Fiscal Equalisation in Europe. Beiträge der ALPES-Tagung vom 30.9–2.10.2002 in Speyer, Speyerer Forschungsberichte. Erscheint demnächst.
- Frey, B. S.; Eichenberger, R. (1999): The new democratic federalism for Europe: functional, overlapping and competing jurisdictions.
- Henneke, H.-G. (1999): Reform der Aufgaben- und Finanzbeziehungen von Bund, Ländern und Kommunen: in Trippelschritten oder aus einem Guss? Heidelberg.
- Hofmann, U. (1996): Produktivitätseffekte der öffentlichen Infrastruktur: Messkonzepte und empirische Befunde für Hamburg. Frankfurt/M.
- Jacob, W. (1992): Möglichkeiten einer Vereinfachung der Bewertung des Grundbesitzes sowie Untersuchung einer befristeten Anwendung von differenzierten Zuschlägen zu den Einheitswerten. Hier: S. 64.
- Jacobs, D.; Thöne, M. (2001): Länderfinanzausgleich in Deutschland: Analyse und umsetzungsorientierte Reformmodelle. Berlin.
- Keen, M. (1998): Vertical Tax Externalities in the Theory of Fiscal Federalism. In: IMF Staff Papers, Vol. 45, 1998, S. 454–485.
- Keen, M.; Smith, S. (2000): Viva VIVAT! In: International tax and public finance, Vol. 7, S. 741–751.
- Kitterer, W.; Ewringmann, D. (1999): Finanzwissenschaftliche Überprüfung und Bewertung des Länderfinanzausgleichs. Gutachten im Auftrag des Landes Nordrhein-Westfalen, Köln.
- Krause-Junk, G. (1987): Optimal Taxation – a beautiful Cul-de-sac? In: Van de Kar, H.; Wolfe, B. (Hrsg.): The Relevance of Public Finance for Policy Making. Detroit, S. 55 ff.
- Krause-Junk, G. (1999) Steuerwettbewerb: auf der Suche nach dem Offensichtlichen. In: Wilkens, H. (Hrsg.): Fiskalischer Föderalismus in Europa: 62. wissenschaftliche Tagung der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute vom 29. und 30. April 1999. Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 49, Berlin, S. 143–160.
- Büttner, T. (1999): Nationaler und regionaler Steuerwettbewerb – Problematik und empirische Relevanz. In: Wilkens, H. (Hrsg.): Fiskalischer Föderalismus in Europa: 62. wissenschaftliche Tagung der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute vom 29. und 30. April 1999. Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 49, Berlin, S. 111–142.
- Sinn, W. (1999): Deutschland im Steuerwettbewerb. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 216. Jg., S. 673–692.
- Mann, F. K. (1937): Steuerpolitische Ideale. Vergleichende Studien zur Geschichte der ökonomischen und politischen Ideen und ihres Wirkens in der öffentlichen Meinung 1600–1935. Jena.
- Musgrave, R. A. (1984): Principles for Dividing the Corporate Tax Base. In: Hoover Institution on War, Revolution and Peace (Hrsg.): The state corporation income tax. S. 228–246.
- Musgrave, R. A. (1959): A Theory of Public Finance. New York u.a.
- o. V. (2001): Neue Vorstöße und alte Modelle für eine Europa-Steuer. FAZ vom 10. August 2001, S. 14.
- Olson, M. (1969): The Principle of “Fiscal Equivalence”: The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government. In: American Economic Review 59, S. 479–487.
- Reding, K.; Müller, W. (1999): Einführung in die allgemeine Steuerlehre. München, S. 246 ff.
- Schlag, C. (1999): Die Bedeutung der öffentlichen Infrastruktur für das Wachstum der Wirtschaft in Deutschland. Frankfurt/Main.
- Wellisch, D. (1995): Dezentrale Finanzpolitik bei hoher Mobilität. Tübingen.
- Wilson, J. D. (1999): Theories of Tax Competition. In: National Tax Journal, 52 (2), S. 269–304.
- Zimmermann, H. (1981): Regionale Inzidenz öffentlicher Finanzströme. Baden-Baden.